UNIVERSITÉ DE RENNES — FACULTÉ DE DROIT

L'ORGANISATION DE LA POLICE

ET

LES PROJETS DE REFORME

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(SCIENCES POLITIQUES ET ECONOMIQUES)

Présentée et soutenue le Mardi 4 Janvier 1921, à 15 heures

Par A. LASSERRE

Membres du Jury :

MM. BLONDEL, professeur ;
THÉLOHAN, professeur, *président de la thèse* ;
SIBERT, agrégé.

RENNES
IMPRIMERIE DE L' « OUEST-ÉCLAIR »
38, rue du Pré-Botté, 38

1920

L'Organisation de la Police

ET

les Projets de Réforme

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses : Ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE RENNES — FACULTÉ DE DROIT

L'ORGANISATION DE LA POLICE

ET

LES PROJETS DE RÉFORME

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(SCIENCES POLITIQUES ET ECONOMIQUES)

Présentée et soutenue le Mardi 4 Janvier 1921, à 15 heures

Par A. LASSERRE

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Membres du Jury :

MM. BLONDEL, professeur ;
THÉLOHAN, professeur, *président de la thèse ;*
SIBERT, agrégé.

RENNES
IMPRIMERIE DE L' « OUEST-ECLAIR »
38, rue du Pré-Botté, 38

1920

BIBLIOGRAPHIE

BERTHÉLEMY. — *Traité élémentaire de Droit administratif*, 7e édition.

ESMEIN. — *Histoire du Droit public français de 1789 à 1815*, 1 volume.

ESMEIN et J. BARTHÉLÉMY. — *Eléments de Droit constitutionnel français et comparé*, 6e édition, 1 volume.

HAURIOU. — *Précis de Droit administratif*, 9e édit., 1 vol.

HAURIOU. — *Principes de Droit public*, 2e édit., 1 vol.

VIDAL et MAGNOL. — *Cours de Droit criminel*, 5e édit., 1 vol. Arthur Rousseau.

ARCHÉ. — *La Police rurale. Essai de réorganisation.* Thèse, Montpellier, 1913.

BRAYER. — *Dictionnaire général de Police administrative et judiciaire*, 4 vol., Larose, 1910.

Henri CHARDON. — *L'administration de la France. Les Fonctionnaires.* Paris, Perrin, 1908, in-8°.

J. DECLAREUIL. — *Les Preuves judiciaires dans le Droit franc*, 1 vol., Larose, 1899.

L. MADELIN. — *Fouché (1759-1820).* Paris, Thèse Lettres, 1900.

Albert MATHIEZ. — *La Révolution et les Etrangers*, 1 vol., La Renaissance du Livre, 1918, Paris, 18, boulevard Saint-Michel.

MORGAND. — *La Loi municipale*, 2 vol.

MÉRIGNHAC. — *Précis de législation et d'économie coloniale*. Paris, Larose et Tenin, 1912, in-8°.

MÉRIGNHAC. — *Traité de Droit public international.* Tome III. Le Droit commun de la Guerre. La Guerre terrestre. Pichon et Auzias, 1912.

PERRIER. — *La Police municipale*, 1 vol., Giard et Brière, 1919.

Alfred PICARD. — *Traité des Chemins de fer*. Paris, Rotschild, 1887, 4 vol. in-8°.

E. TÉNOT. — *La Province en décembre 1851. Etude historique sur le Coup d'Etat.* — Paris, Le Chevalier, 1868, in-8°.

AVANT-PROPOS

Notre thèse sur « L'Organisation de la Police et les Projets de réforme » comprend deux parties :

Dans une première partie, nous avons exposé les conditions dans lesquelles l'Administration de la Police s'est constituée et développée, depuis la Révolution française jusqu'à nos jours. Il existait bien, sans doute, avant, et depuis l'origine même de la cité, des cadres et des forces de police organisés selon les règles de l'époque; mais ces organisations et ces cadres ont disparu ou, tout au moins, ont changé de forme, en même temps qu'est né le droit public nouveau issu de la Révolution.

D'autre part, depuis 1789, les attributions de police sont demeurées entre les mains d'agents qui ont, au cours du XIX[e] siècle, gardé le même caractère et conservé les mêmes dénominations : leur étude présente donc un intérêt plus direct et plus immédiat, en raison de cette unité et de cette continuité qui ont assuré leur existence sous tous les régimes et en dépit de toutes les révolutions.

Enfin, et bien que les fonctions de police aient fait l'objet d'une bibliographie abondante, il n'y a pas de travail exposant la suite de leur développement historique jusqu'à leur état actuel, les différents auteurs qui

ort écrit sur cette matière s'étant bornés à traiter chacun un des divers aspects de cette fonction, selon que les agents chargés d'en assurer la marche agissaient dans le cercle de leurs attributions de police générale, municipale ou judiciaire.

Dans une deuxième partie, nous avons essayé, à l'aide même de son histoire, de préciser les vices d'une organisation administrative dont on doit désirer la réforme, dans l'intérêt bien compris de la défense sociale et de la protection de la liberté individuelle.

La question première qui se posait, au seuil même de l'examen du problème de la réorganisation, était celle du rattachement de la Sûreté publique à un des compartiments de la vie gouvernementale. C'est donc par elle que nous avons commencé, et c'est, en définitive, à elle seule que nous avons limité notre étude, parce qu'elle est la clé de voûte de toute réorganisation et qu'elle en conditionne tout le problème. Cette réforme ne saurait, en effet, être circonscrite à de simples transformations de cadres, à une refonte des juridictions, ou même encore à une modification dans les attributions du personnel de police. Les cadres sont suffisants, leur personnel assez nombreux, et, d'autre part, les brigades de police mobile sont, à elles seules, à un point de vue pratique, des modèles tout indiqués de réorganisation.

Le problème de la réorganisation doit donc être situé plus haut : c'est dans la tête que réside le mal, et c'est à la tête qu'il convient d'appliquer le remède. Ce problème est, du reste, lié au problème général de la

réorganisation administrative. Celle-ci ne sera entreprise avec succès que par un accord de la Puissance publique et des Fonctionnaires. La Puissance publique ne sera pas, pour cela, démembrée, mais simplement transformée par la limitation de ses prérogatives traditionnelles au profit des corps organisés de Fonctionnaires.

Il nous a paru que, du Syndicalisme des Fonctionnaires publics, une partie pouvait être détachée qui serait susceptible de servir à la réorganisation des grands services nationaux, et qu'il était possible de concilier la tradition hiérarchique avec le système de réforme administrative fondé sur le corporatisme intégral.

C'est de cette conciliation que procèdent nos conclusions, et il semble bien difficile, dans l'état actuel des esprits, que toute réorganisation administrative durable puisse être réalisée en dehors de ce concordat nécessaire entre la Puissance publique et les Fonctionnaires.

A. L.

PREMIERE PARTIE

Développement historique de l'Administration de Police de 1789 à nos jours

CHAPITRE I

La première période révolutionnaire.

L'Assemblée Constituante, sous l'influence des doctrines encyclopédiques, avait substitué le système des unités administratives égalisées le plus possible au régionalisme administratif de l'Ancien Régime. Les provinces avaient disparu et, avec elles, ces grands magistrats qui en avaient assuré pendant des siècles l'administration générale. Les intendances, les prévôtés, les lieutenances de police, les corps de ville et l'ensemble des franchises municipales jadis arrachées aux seigneurs ou au pouvoir royal ou par eux octroyées, s'étaient fondus dans les institutions nouvelles, où plus rien ne subsistait de ces anciennes coutumes qui avaient présidé à la vie de la France provinciale (1).

Le pays, morcelé en 83 départements, subdivisé encore en districts, cantons (2) et communes, avait été

(1) ESMEIN, *Histoire du Droit Public*, de 1789 à 1815.

(2) Etablis par la Constitution de l'An III, qui avait supprimé les districts.

doté par l'Assemblée Constituante d'un régime administratif reposant sur l'élection des corps locaux à tous les degrés de la hiérarchie. Les corps municipaux, composés de 3 à 21 membres, selon l'importance de la commune, avaient reçu du décret du 16-24 août 1790 sur l'organisation judiciaire, la charge de veiller à l'exécution des lois et règlements de police. Le « maire » et le corps municipal se partageaient l'exercice du pouvoir réglementaire ; le « procureur de la commune » remplissait le rôle qui devait être dévolu un peu plus tard à des agents spéciaux, qui porteront pour la première fois le nom de « commissaires de police » (3).

Aux termes du décret du 28 décembre 1789, les municipalités avaient été autorisées à conserver la juridiction contentieuse, de telle sorte que maire et procureur de la commune, déjà absorbés par l'administration proprement dite de leur juridiction, ne se consacrèrent qu'irrégulièrement, et comme par surcroît, aux mesures d'exécution commandées par le maintien de l'ordre public. Cette insuffisance de l'organisation communale ne devait pas tarder à se manifester par l'impunité à peu près assurée à tous les actes délictueux, en dépit de la main-forte que les troupes avaient été invitées à prêter aux polices locales par le décret du 10-14 août 1789, et malgré l'institution d'une arme, sinon nouvelle, mais tout au moins plus

(3) L'édit de novembre 1669 avait déjà institué des « commissaires de police » en titre d'offices héréditaires, et leur confiait, en province, les attributions des « commissaires du Châtelet » à Paris.

spécialisée, par le décret du 16 janvier 1791, sur l'organisation de la Gendarmerie.

A l'imitation de Paris, déjà divisé en sections (4), à la tête desquelles se trouvait un « commissaire de police », le décret du 21 septembre 1791 autorisait la création facultative par le corps législatif de commissariats de police dans toutes les villes du royaume où ils seraient jugés nécessaires, sous réserve de l'avis préalable du département. Ces fonctionnaires étaient chargés de veiller à l'exécution des lois de « police municipale et correctionnelle ». Ils étaient autorisés à dresser des procès-verbaux criminels, et pouvaient, en même temps, recevoir une délégation des pouvoirs dévolus en propre au corps municipal. Ils étaient rétribués sur le budget de la commune, soumis lui-même pour approbation au directoire de district et au directoire de gouvernement. Par un décret subséquent du 1er-8 juin 1792, il était stipulé que ces nouveaux fonctionnaires seraient élus pour deux ans par les citoyens actifs, et que leur mandat serait incompatible avec celui d'officier municipal et les professions de notaire et d'avoué. Ils n'étaient pas enfin révocables pendant leurs deux années de magistrature, et ils ne pouvaient être destitués que pour forfaiture.

L'administration de police avait été complétée par la création des « officiers de paix » et d'un « Tribunal de police » (5), par la promulgation d'un Code pénal et

(4) Art. 6, titre I du décret du 21 mai 1790 ; 48 sections furent créées.

(5) Décret du 21-29 septembre 1791

d'un Code rural (décrets du 6 octobre 1791), ainsi que par une Instruction complémentaire du 29 septembre 1791 sur la procédure criminelle (6).

Un tel système acheminait tout droit à l'anarchie, par la main-mise du collège électoral sur les agents chargés de la police, toujours à l'encontre des intérêts particuliers de leurs électeurs. Les administrations ainsi placées dans la dépendance du suffrage populaire virent leur action paralysée et, comme il devait fatalement arriver, la plupart d'entre elles, notamment à Paris, se maintinrent dans une inaction parfois complaisante devant la rébellion populaire et les émeutes fomentées dans le chaos d'événements contradictoires où se débattait la France révolutionnaire.

(6) Rendue en application du décret du 17 juillet 1791 sur l'ensemble du droit criminel.

Chapitre II

La Convention et le Comité de Salut Public.

La Convention s'attacha à réagir dès le début contre cette décentralisation excessive qui avait anéanti l'unité du pouvoir gouvernemental, et qu'elle jugeait de nature à compromettre l'œuvre révolutionnaire elle-même. Les directoires départementaux subsistèrent seuls de l'ancienne administration organisée par la Constituante et la Législative. Les officiers de paix (1) furent soumis à la réélection par le décret du 6 décembre 1792, et le 8 décembre est restituée au département de Paris la police de sûreté générale, qui lui avait été interdite par le décret du 12 août précédent. L' « agent national » (2) va prendre la place du magistrat élu, et cessera d'être une émanation du suffrage populaire pour devenir un représentant hiérarchiquement subordonné du pouvoir central réorganisé. Les commissaires de police vont être nommés par le directoire exécutif : c'était un acheminement vers le décret du 19 Vendémiaire An IV, instituant un commissaire de police dans les communes de 5.000 habitants, avec un commissaire par section supplémentaire de 10.000 âmes dans les villes de population supérieure. La loi du 28 pluviôse se bornera à reproduire cette disposition.

Enfin, dans chacun des arrondissements municipaux

(1) Supprimés par la loi du 19 Vendémiaire An IV, mais rétablis par la loi du 23 Floréal An IV (13 mai 1796).

(2) « L'agent municipal » faisait fonction de commissaire de police dans les communes de moins de 5.000 âmes. « L'agent national » fut créé par décret du 16 Frimaire An II (6 décembre 1793).

de Paris, un maire et deux adjoints étaient chargés de la partie administrative, l'agent national, les commissaires des arrondissements et les « comités révolutionnaires » créés par le décret du 7 Fructidor An II se partagèrent la besogne d'exécution au milieu de la plus grande confusion.

Le Comité de Salut Public finit par s'attribuer à lui seul l'exercice du pouvoir révolutionnaire; et, dès le début, dans son sein même, une fraction se détacha, qui eut pour mission de centraliser et de coordonner toute la surveillance de police : ce fut le Comité de Sûreté générale, institué par le décret du 1er Germinal An III. La police des étrangers allait devenir sa principale préoccupation (3). Dès 1791, en effet, après la fuite à Varennes, l'influence des étrangers était redoutée jusque chez les Jacobins eux-mêmes. Les journées populaires des 20 juin, 10 août, 31 mai, seront expliquées par les intrigues étrangères au service de la démagogie. Après les troubles de février 1793, où furent taxées d'office par l'émeute la plupart des denrées d'épicerie; après les défaites de Belgique du mois de mars suivant, la Gironde et la Montagne, un instant réconciliées, firent opérer le classement de tous les étrangers en diverses catégories. Ce classement devait être effectué par un comité de douze membres par commune ou par section de commune, après réception et vérification de toutes les déclarations. Ces comités révolutionnaires, dont les « sectionnaires » jouèrent un

(3) Albert MATHIEZ, *La Révolution et les Etrangers*, p. 121.

rôle considérable au cours des événements où allait se dénouer l'intrigue des partis, ne se bornèrent pas à surveiller les seuls étrangers. Leur vigilance révolutionnaire s'exerça aussi sur les « suspects » de toute nature. Les « observateurs » se déployèrent dans tous les mondes et dans tous les milieux, et plus d'une victime de Fouquier-Tinville dut à leurs dénonciations d'expier sur l'échafaud des crimes la plupart du temps imaginaires.

Le décret du 27 mars 1793 prescrivit, en outre, pour les étrangers, l'établissement d'une « carte de sûreté » de couleur rouge, celle des autres citoyens étant de couleur blanche. Ces dispositions furent complétées par le décret du 5 septembre 1793 sur les visites domiciliaires, pour aboutir, après une longue discussion à la Convention (4), à la mise sous séquestre des biens étrangers, et particulièrement des biens anglais, qui furent confiés à l'Administration de la Régie du Domaine, comme les biens des émigrés et des condamnés.

Durant toute cette période, les commissaires de police seront nommés par le Comité de Sûreté générale, jusqu'au 3 Brumaire An IV, où les « bureaux contraux » (5) pourvoient à leurs nominations, après présentation par les municipalités.

(4) Albert MATHIEZ, *op. cit.*, p. 161 et s.
(5) Loi du 5 Fructidor An III (22 août 1795), art. 184.

Chapitre III

Le Directoire, le Consulat et l'Empire.

Dès le 12 Nivôse An IV (2 janvier 1796), le Directoire avait résolu la création d'un Ministère de la Police générale de la République [1], chargé de l'exécution des lois relatives à la police, à la sûreté et à la tranquillité intérieure de la République, avec la garde nationale sédentaire, la légion de la police, et enfin la surveillance des prisons, où se retrouvaient les mêmes « informateurs » qui avaient opéré du temps de Sartine, au seuil même de la Révolution.

Les ministres de la Police générale qui s'étaient succédé depuis l'An IV n'avaient apporté dans leur administration aucune initiative et étaient demeurés dans l'étroite dépendance de Barras et des vainqueurs du 9 Thermidor. Après Sotin, Cochon, Doudeau, Le Carlier, voici que va réapparaître l'ancien conventionnel intégral de la Loire-Inférieure [2], le jacobin athée et communiste parti de l'Oratoire pour aboutir aux massacres du Nivernais et aux fusillades de Lyon, celui-là même qui, au matin du 9 Thermidor, devait assurer par son imperturbable sang-froid le triomphe de Barras et de Tallien, qui devait ensuite quitter la France au lendemain de la réaction thermidorienne et attendre en Hollande cette date du 2 Thermidor An VII, où le Directoire le récompensait de son infatigable activité en le nommant ministre de la Police générale de la République, en remplacement de l'incapable Bourgui-

(1) Il formait le septième ministère du Directoire.

(2) Cf. l'œuvre définitive de M. Louis Madelin, « *Fouché* », p. 461 et ss.

gnon. Fouché va demeurer à ce poste jusqu'au 28 Fructidor An X, date à laquelle le Premier Consul supprimait le portefeuille (3) et lui donnait, en compensation, la sénatorerie d'Aix-en-Provence, avec ses vives félicitations personnelles, toutes chargées de l'espérance d'un prochain retour.

Entre temps, les lois du 17 Ventôse An VIII et du 5 Brumaire An IX avaient institué à Paris un préfet de police, et, en province, les commissaires spéciaux.

Le ministère de la Police générale, installé au quai Voltaire depuis le 12 Nivôse An IV, n'avait pas manqué de susciter la défiance de l'opinion publique, qui le considérait comme une perpétuelle menace pour la liberté. Personnel réduit et changeant, budget insignifiant, police secrète recrutée dans les bas-fonds et parmi les survivants de la tourmente, Fouché ne s'attacha plus qu'à réformer cette bureaucratie incohérente par un recrutement nouveau, susceptible de lui procurer cette considération et ce prestige auxquels le nouveau ministre tenait par-dessus tout.

Le préfet de police, héritier de l'ancien « bureau central », fut placé par le décret du 17 Ventôse An VIII sous les ordres du ministre de la Police; il devenait ainsi à la fois agent de l'Etat et agent municipal de la ville de Paris. Les administrations départementales furent enfin débarrassées de la police politique. Préfets et sous-préfets demeurèrent sous la double dépendance du Ministère de la Police générale et du Ministère de

(3) Qui passait sous la direction du grand juge, ministre de la justice.

l'Intérieur, mais, en fait, les commissaires généraux [4] furent chargés de la direction effective du personnel subalterne des commissaires de police, en concurrence avec les préfets, ce qui ne manqua pas d'amener des conflits permanents entre les deux hiérarchies.

Les commissaires spéciaux apportaient aux commissaires généraux l'appoint de leur mobilité et de leur dépendance encore plus étroite à l'égard du Ministère de la Police générale. Ces fonctionnaires furent placés aux postes-frontières et dans les ports, pour y surveiller surtout le retour des émigrés. Boulogne-sur-Mer devint le centre le plus important de ces services, grâce à l'activité du commissaire spécial Mengaud, le « meilleur dogue » de Fouché et du chef de la Sûreté Desmarest.

Enfin, la gendarmerie, bien que placée dans la dépendance hiérarchique de ses chefs militaires, était tout entière dans la main du ministre de la Police générale, et cette intégration de la gendarmerie à la police demeura la grande pensée de Fouché et l'objet de ses constantes préoccupations.

A côté de cette police officielle, il existait une police occulte, en quelque sorte irrégulière, le service de la police secrète placé sous les ordres de Desmarest, chargé de la surveillance des émigrés [5], de la contre-

(4) Créés par le décret du 15 Brumaire An IX (25 octobre 1800).

(5) Depuis déjà l'arrêté du Directoire du 8 Ventôse An IV (27 février 1796); le même arrêté attribuait une prime de 100 livres à ceux qui arrêtaient, en outre, un prêtre réfractaire sujet à la déportation pour n'avoir pas prêté le serment prescrit par la loi du 15 août 1792.

police royaliste et anglaise, et aussi, instrument des combinaisons ou des intrigues personnelles dans lesquelles le ministre allait se complaire jusqu'au jour de sa chûte définitive.

C'est avec cette toute-puissante organisation que Fouché faisait sa réapparition, dès 1804 (6), comme ministre de la Police générale de l'Empire, après l'éclipse passagère que lui avait value la suppression du 27 Fructidor An X.

Fouché commença par réorganiser les états-majors de son administration. Les quatre divisions et le Secrétariat général, institués en 1796, furent maintenus, et enfin, dans un but de coordination et pour faciliter la tâche du ministre que le développement des affaires rendait chaque jour plus écrasante, trois arrondissements de police furent créés, et la direction en fut confiée aux conseillers d'Etat Réal, Pelet de la Lozère et Dubois, nommé préfet de police depuis Nivôse An VIII(7).

Au-dessous des conseillers d'Etat agissaient toujours en province les commissaires généraux, les commissaires spéciaux, les commissaires municipaux, et aussi toute cette « hiérarchie chamarrée » des préfets et des sous-préfets, chargés par l'Empire de l'administration des départements, nommés par le Ministère de l'Intérieur avec l'agrément préalable du Ministère de la Police

(6) 21 Messidor An XII (10 juillet 1804).

(7) Dubois cumula les deux emplois, bien que n'ayant guère la confiance du Ministre, qui ne voyait, dans l'attribution de cette double fonction qu'un moyen plus sûr de le mieux surveiller.

générale, mais se débattant sans cesse contre la main-mise chaque jour plus envahissante d'un ministre de la Police trop encombrant.

Fouché, cependant, échoua devant le projet par lui conçu de s'approprier cette partie des attributions municipales qui avaient trait à la police. La difficulté n'a d'ailleurs pas encore été résolue, même lors du rétablissement du Ministère de la Police générale, en 1852.

Telle est l'organisation des cadres créée de toutes pièces par Fouché. Elle survécut à sa seconde disgrâce de 1810, ne résista qu'en partie à la secousse de 1814 et des Cent-Jours, où Napoléon Ier supprima les directeurs généraux (8) et les commissaires spéciaux, mais les remplaça par sept lieutenants de police, chargés d'inspections territoriales délimitées et remplissant un rôle identique sous une dénomination différente. La Restauration supprima les lieutenants de police, malgré le maintien de Fouché aux affaires, jusqu'au jour où l'hostilité du nouveau préfet de police, Elie Decazes, le contraignit au départ définitif.

Fabre de l'Aude avait pu dire avec raison « que la police n'avait plus été faite depuis que Fouché avait cessé de la diriger » (9). La Restauration et le Gouvernement de Juillet se sont chargés de justifier ce jugement d'une claire évidence, malgré son apparente exagération.

(8) Créés par décret du 25 mars 1811, pour administrer des circonscriptions de police dans les pays nouvellement conquis, tels que l'Italie.

(9) MADELIN, *op. cit.* p. 519, note 1.

Chapitre IV

La Restauration et le Gouvernement de Juillet.

Le 20 mai 1815, le duc d'Otrante avait été nommé une troisième fois ministre de la Police générale par l'Empereur nouvellement débarqué de l'île d'Elbe, et « volant de victoire en victoire » vers la capitale reconquise. Le 9 juillet suivant, le roi Louis XVIII, remonté sur le trône pour la deuxième fois, mettait à son service ce même duc d'Otrante, qui venait d'abandonner l'Empereur à la minute psychologique. Le 25 septembre 1815, le comte Decazes lui succédait au ministère, et Fouché prenait le chemin du suprême exil. Le 29 septembre suivant, M. Anglès, déjà installé le 13 avril 1814 en qualité de commissaire au département de la Police générale, devenait préfet de police de Paris (1).

Le Gouvernement de Louis XVIII ne paraissait plus vouloir s'occuper d'une administration qu'il trouvait trop usée, parce qu'elle avait trop fait parler d'elle, depuis sa création en l'An IV jusqu'au dernier avatar de son plus illustre représentant. Il est visible que le Gouvernement de la Charte ne s'intéresse plus désormais à la police générale; les commissaires locaux subsisteront bien, sans doute, en tant qu'agents de la police judiciaire ou de la police administrative dirigée comme précédemment par les préfets. Mais, au cœur même du Gouvernement, l'ancienne Police générale ne jouera

(1) Le poste de préfet de police était supprimé par décret du 21 mai 1814 et remplacé par la direction générale de la Police du Royaume.

plus qu'un rôle effacé, toujours embarrassante, sans cesse transportée d'un casier à l'autre de l'échiquier gouvernemental.

Après un essai sans portée d'organisation de la Gendarmerie de Paris [2] par l'ordonnance du 10 janvier 1816, voici une première fois la Police générale réunie au ministère de l'Intérieur, dirigé par Decazes, qui abandonne le portefeuille de la police, supprimé sur ses instances. Le 20 février 1820, le comte Decazes se retirait définitivement « pour raisons de santé » [3] et était créé duc et pair de France. Le *Moniteur Universel* du 22 février annonçait, en outre, sa nomination en qualité d'ambassadeur à Londres.

Dès le 21 février 1820, le Ministère de l'Intérieur comptera une direction nouvelle, la direction de l'Administration départementale, à laquelle seront incorporées la librairie et la police, et qui sera placée sous les ordres du baron Mounier, directeur général. Durée éphémère, d'ailleurs : trop d'affaires administratives accablent le directeur général. Le 9 janvier 1822, la librairie et la police formeront une direction autonome, confiée à M. Franchet. Les choses vont en rester là pendant près de six ans. Le 6 janvier 1828, en effet, la direction de la police et de la librairie est à nouveau supprimée, et le service rattaché au cabinet du ministre. A ce moment encore, durée sans lendemain : par décret du 26 août 1829 [4], M. Rives, conseiller à la Cour royale

(2) Qui avait remplacé l'ancienne garde royale de Paris.
(3) En réalité, après l'émotion causée par l'assassinat du duc de Berry, le 13 février précédent.
(4) *Moniteur Universel* du 27 août 1829.

de Paris, est nommé conseiller d'Etat en service extraordinaire et directeur du personnel et du cabinet, chargé en même temps de la police générale. Sont en outre rattachés à la nouvelle direction les sciences, les lettres, les beaux-arts, la librairie, les journaux et les théâtres. Quatre mois plus tard, changement nouveau : le décret du 16 décembre 1829 reconstitue la direction du personnel et de la police générale, confiée cette fois à M. Sirieys de Mayrinhac.

Chose étrange ! Tant de heurts ont réduit au néant cette police générale, véritable « antre de Polyphème », qui avait, vingt-cinq ans auparavant, terrorisé les agents royalistes. Le *Moniteur Universel*, lui-même, dans sa sécheresse, ne mentionnera plus ses pérégrinations contradictoires. La Police générale est bien morte, ce grand corps, privé d'une « âme », n'aura plus les honneurs d'une publication officielle (5), même à la suite des annonces légales d'une lointaine préfecture.

Le Gouvernement de Juillet allait encore témoigner de son indifférence à l'endroit de la police générale (6). Le 3 août 1830, remaniement de la classification des commissaires de police de Paris, mais dans un simple but de comptabilité et pour préparer les voies à l'ordonnance du 12 avril 1831, instituant un nouveau statut

(5) Dans son article de la *Grande Encyclopédie*, 12e vol. V° Commissaire, p. 86, M. Gardeil, professeur à la Faculté de Droit de Nancy, aboutit à une constatation identique : il semble cependant que le *Moniteur Universel* fournisse des renseignements plus complets que ceux auxquels M. Gardeil a limité son court article.

(6) Tout au moins au début, car une recrudescence de police se fera sentir sous le ministère Casimir-Périer, à l'occasion de la surveillance des complots légitimistes.

des pensions du personnel de la préfecture de police. Le 28 septembre 1834, la police générale est placée à la direction du Cabinet. Le 4 avril 1835, elle est encore une fois séparée de la direction du Cabinet et rattachée au sous-secrétariat d'Etat de l'Intérieur (7). Elle ressuscite enfin le 25 mars 1837, sous la direction de M. Azévédo. Elle résistera alors pendant sept ans, jusqu'au 16 décembre 1844 (8), où elle ne formera plus que la 2e division du Ministère de l'Intérieur, avec trois bureaux qui se répartiront la correspondance générale, la police générale et spéciale et la librairie.

La loi du 15 juillet 1845 et l'ordonnance du 15 novembre 1846 réglementeront la police des Chemins de fer : seul, dix ans plus tard, au moment de la création des six grands réseaux, le Second Empire se préoccupera de réaliser une organisation pratique du service de surveillance et de police appropriée aux circonstances.

(7) Elle eut alors à appliquer les « lois de Septembre » soutenues par Thiers, ministre de l'intérieur dans le cabinet Soult, après l'attentat de Fieschi, le 28 juillet 1835.

(8) Date du décret réorganisant l'administration centrale du Ministère de l'Intérieur (*Dalloz périodique*, 1845, 3, 32).

Chapitre V

La République de 1848.
La Présidence de Louis-Napoléon.

Le Gouvernement provisoire issu du 24 février 1848 nomma aussitôt l'un de ses membres, Garnier-Pagès, maire de Paris (1). Le même jour, la Préfecture de police, dont il fallait s'assurer à tout prix pour le maintien du nouveau régime, était supprimée et ses services placés sous l'autorité du maire de Paris. Un second décret de même date stipulait que « le maintien de la sûreté de la ville de Paris était confié au patriotisme de la garde nationale, placée sous le commandement de M. le colonel de Courtois. Le maire de Paris, à son tour, était assujetti, pour les objets de police, au contrôle du Gouvernement provisoire. Aux termes d'un arrêté du 3 mars 1848, il devait faire toutes communications utiles au Ministère de l'Intérieur. En cas de dissentiment entre eux, le Gouvernement provisoire s'était réservé le droit de trancher le différend (2). Dès le surlendemain, 5 mars, Garnier-Pagès obtenait une « doublure » en la personne de Caussidière, qui prenait le titre de « délégué de la République au département de police » (3).

Quelques jours plus tard (4), Caussidière passait à la

(1) *Moniteur Universel* du 25 février 1848.
(2) *Moniteur Universel* du 3 mars 1848.
(3) Cf. Avis aux cochers et conducteurs de voitures de transport en commun (*Moniteur Universel* du 6 mars).
(4) Arrêté du 22 mars, concernant les attributions de la Préfecture de Police. Caussidière quitta d'ailleurs la Préfecture de Police dès le début de mai ; il y fut remplacé par Trouvé-Chauvel (arrêté du 17 mai 1848).

Préfecture de police, dont les anciennes attributions venaient d'être rétablies à son profit.

Le 22 mars (5), un corps spécial de police, intitulé « gardiens de Paris », était créé, en même temps qu'une « garde civique » constituée par décret du 28 mars 1848, — les uns et les autres confondus dans l'anarchie tapageuse des ateliers nationaux.

Mais déjà, Louis-Napoléon Bonaparte, réfugié en Angleterre depuis sa fuite du fort de Ham, en 1846, était retourné en France dès le 25 février 1848. Elu par plusieurs départements député à la Constituante et proclamé Président de la République le 20 décembre de la même année, le futur continuateur de l'empire napoléonien ne tardera pas à se rendre compte que le système de police qui avait si bien réussi à son oncle pourrait encore lui être profitable. Il aperçoit du coup tout le parti qu'il pourra tirer d'une police politique reconstituée sur les mêmes bases qui avaient jadis assuré son magnifique essor. Il nomme d'abord des « inspecteurs spéciaux de la police municipale de Paris ». Le 27 novembre 1850, il dote Lyon, dont il pouvait à bon droit redouter l'effervescence et l'hostilité, d'une police centralisée, aux ordres exclusifs de son représentant, le préfet du Rhône (6). Il ne lui reste plus alors qu'à envisager le rétablissement du Ministère de la Police générale, — à quoi il était fort possible que personne ne prît garde, après une carence de quarante années.

(5) Même arrêté qu'à la note précédente.

(6) Loi du 19 juin 1851, décret du 4 septembre et arrêté du 17 septembre 1851.

Un mois et demi, en effet, ne s'était pas encore écoulé depuis le Deux-Décembre et la dissolution de l'Assemblée Nationale, que le *Moniteur Universel* du 23 janvier 1852 apprenait à la France entière la résurrection du Ministère de la Police générale, reconstitué la veille par décret. Le nouveau ministère était chargé de l'exécution des lois relatives à la police générale, à la sûreté et à la tranquillité de la République. Il prenait à son service la garde nationale, la garde républicaine, la gendarmerie « pour tout ce qui était relatif au maintien de l'ordre public. Il s'attribuait la censure de la presse, des spectacles et de la librairie. Il étendait sa main toute-puissante sur le personnel des préfets des départements, sur le préfet de police de Paris et sur les agents de toute sorte de la Police générale. Il accaparait enfin la police commerciale, sanitaire et industrielle, ainsi que la répression de la mendicité et du vagabondage. Un règlement d'administration publique devait, pour le surplus, arrêter les détails du fonctionnement de la nouvelle Administration.

Le même jour, M. de Maupas, préfet de police de la Seine, était nommé ministre de la Police générale. Maupas craignit-il la défiance de l'opinion publique à l'endroit du nouveau ministère, et se souvint-il de la haine que le premier Ministère de la Police générale de la République avait suscitée autour de lui, au début même de sa création, en Nivôse An IV ? Eprouva-t-il, comme Fouché l'avait éprouvé lui-même après le 2 Thermidor An VII, le besoin de rassurer cette opinion inquiète en lui expliquant qu'il s'agissait, cette fois

encore, du « seul maintien de l'ordre social et de la liberté », et qu'il était nécessaire de prévenir, pour n'avoir pas à les réprimer, les attentats de toutes sortes commis par des délinquants qu'une mauvaise organisation intérieure de la police portait à mal faire ? Il semble que toutes ces préoccupations durent assaillir M. de Maupas, lorsqu'il rédigea, le 30 janvier 1852, un rapport assez étendu au Président de la République, dans lequel il s'efforçait de justifier de son mieux, et par des arguments qui tous n'étaient point sans portée, l'organisation du Ministère de la Police générale, dans les conditions prévues au décret du 23 janvier précédent. L'idée dominante qui avait donné naissance au nouveau ministère c'était bien, sans doute, cette absence de contrôle politique dont se plaignait amèrement le Ministère de l'Intérieur. Mais c'était encore, « et surtout, cette surveillance à la fois trop localisée et trop étroite », jui laissait les crimes toujours impunis parce que sans cesse imprévus. M. de Maupas exposait enfin que le Ministère de l'Intérieur ne pouvait « suffire à toute la besogne », et qu'il y avait lieu, dans ces conditions, de distraire de ses rouages le service de la Police générale, ainsi qu'on l'avait fait lors de la réorganisation du 21 Messidor An XII. Pour réaliser une fois de plus ce programme, il suffirait de créer un Ministère de la Police générale, disposant de « sept ou huit inspecteurs généraux seulement », qui auraient sous leurs ordres des « inspecteurs spéciaux », en rapport eux-mêmes avec les commissaires de police des villes. Ces derniers fonctionnaires n'en seraient pas moins assu-

jettis, pour cela, à l'obéissance aux autorités civiles, maires et préfets ; les inspecteurs spéciaux eux-mêmes devraient tenir informés les préfets des départements où ils effectueraient une tournée de contrôle. On n'osait point proclamer, comme Fouché l'avait si souvent dit et proposé aux environs de 1807, qu'il fallait rattacher intégralement les préfets au Ministère de la Police. Mais c'était bien se les attacher en partie que de les soumettre aux comptes rendus des hauts fonctionnaires de cette nouvelle administration. Quoi qu'il en fût, au dire de M. de Maupas, le Ministère de la Police générale ne pouvait être « qu'un ministère de la protection et non un ministère de la provocation ».

A la suite du rapport au prince-président, le *Moniteur Universel* du 31 janvier publiait un décret du 30 portant organisation de l'administration centrale du Ministère de la Police générale, qui comprendra désormais :

1° Le *Cabinet du Ministre*, chargé de la correspondance, des affaires réservées et du personnel.

2° Une *1re Division*, dite *Secrétariat général*, chargée des dépêches, des renseignements généraux, de la comptabilité, de l'ordonnancement et de la caisse.

3° Une *2e Division*, dite de *Sûreté générale*, chargée de la police générale, de la sûreté intérieure de la République, de la presse, des théâtres, des prisons, maisons d'arrêt, de justice et de correction, de la surveillance des condamnés libérés, de la mendicité, du vagabondage et des archives.

4° Une *3e Division*, avec l'imprimerie et la librairie, les sociétés de secours mutuels et autres, etc., etc.

4° *Trois Directeurs généraux de police* (y compris le préfet de police de Paris) assisteront le ministre de la Police générale. L'un d'eux tiendra une audience quotidienne pour recevoir les réclamations adressées au ministre. Enfin, les trois directeurs généraux se réuniront avec le ministre en une conférence hebdomadaire, dont procès-verbal sera dressé, et transmis au Président de la République.

Après l'administration centrale du Ministère de la Police générale ainsi organisée, voici le tour des services départementaux: il y aura des inspecteurs généraux, des inspecteurs spéciaux et les commissaires de police. En outre de leur surveillance des commissariats de police, les inspecteurs généraux et spéciaux auront soin de se tenir au courant, minutieusement, « de tout ce qui intéresse l'esprit public, de l'approbation ou de la désapprobation de l'action du Gouvernement », — et cela pourra avoir son importance. Ils surveilleront la librairie et la presse, et cette surveillance de la presse devra aller jusqu'à la « rectification des fausses nouvelles », — étant bien entendu, par avance, qu'il s'agit, évidemment, de celles qui seront défavorables au Gouvernement.

Ces inspecteurs généraux ne pourront procéder à des arrestations qu'après entente avec le préfet du département, et non avec le procureur de la République, chef de l'action publique dans l'étendue de son ressort. Quant aux inspecteurs spéciaux, leur autorité en cette matière sera limitée aux cas de flagrant délit, ou bien, différemment, aux seuls actes sur lesquels ils auront,

au préalable, sollicité l'avis des inspecteurs généraux. Enfin, pour faciliter leur mission, ils auront le droit de réquisition sur la gendarmerie et la force publique; l'action judiciaire des commissaires de police des villes continuera, d'autre part, d'être réglée par le Code d'Instruction criminelle.

Les inspecteurs généraux, au nombre de 9, furent installés à Paris, Lille, Nantes, Lyon, Marseille, Toulouse, Bordeaux, Bourges et Metz, avec une juridiction territoriale calculée d'après un nombre déterminé de divisions militaires. 12 inspecteurs spéciaux furent enfin établis aux chefs-lieux de chacune des divisions militaires qui n'avaient pas été pourvues d'inspecteurs généraux.

Le décret du 28 mars 1852 (7) institue les commissaires de police cantonaux, avec juridiction normale sur le canton de leur résidence et hors du canton dans les cas prévus par l'article 464 du Code d'Instruction criminelle (visites chez des personnes soupçonnées de fabrication, d'introduction, etc., de fausse monnaie ou contrefaçon du sceau de l'Etat). Ils seront répartis en cinq classes, à traitements échelonnés, et les communes du canton participeront, dans des conditions à déterminer, au traitement de ces nouveaux fonctionnaires.

Comme le décret du 30 janvier 1852, le décret du 28 mars est précédé d'un long rapport de M. de Maupas démontrant la nécessité d'une refonte de la loi de Pluviôse An VIII, devenue par trop insuffisante. En effet,

(7) *Moniteur Universel* du 29 mars, p. 511.

les « mouvements de population », la surveillance des étrangers, l'utilité de recueillir rapidement tous éléments de délit et de compléter ainsi l'action de la justice, la nécessité du maintien de l'ordre, dont, « au dire des statistiques », les communes privées de commissaires de police ont été particulièrement dépourvues, enfin la protection urgente des campagnes contre l'influence de « certaines doctrines pernicieuses », rien n'y manque. Raison suprême, au surplus : puisque le prince-président « s'est décidé à aggraver la responsabilité des agents supérieurs », il est juste de les seconder par toute une armée de fonctionnaires dociles et empressés.

Le Ministère de la Police générale est monté : on peut dire que, depuis le 22 janvier, par la seule organisation de sa police, virtuellement l'Empire est reconstitué.

Chapitre VI

Le Second Empire.

« L'opération de police un peu rude » avait créé l'Empire : au matin du 2 Décembre 1851, il avait suffi de quelques fusillades sur les boulevards et de l'envoi des commissaires de la Préfecture de police au domicile des plus notoires parmi les représentants du peuple qui se réclamaient encore de la République, après les excès et l'incohérence de 1848, pour réaliser la pensée que Louis-Napoléon Bonaparte et ses fidèles lieutenants avaient conçue depuis quatre ans, et dont ils avaient assuré la réalisation par l'emploi en temps opportun de la force publique toujours obéissante.

Accentuant encore son action dans cette voie, le décret du 17 janvier 1853 avait renforcé l'institution des commissaires cantonaux, créés le 28 mars de l'année précédente.

Le 5 mars 1853, les inspecteurs généraux et les inspecteurs spéciaux, nés avec le Ministère de la Police générale le 30 janvier 1852, étaient supprimés : la fonction n'avait pas rendu ce qu'on attendait d'elle, dans l'intérêt de la coordination des affaires administratives et aussi dans l'accomplissement de sa mission de surveillance politique à l'intérieur du pays.

D'autre part, le décret du 10 juin 1853 étendait les attributions du préfet de police de Paris et créait les commissaires départementaux. Ces nouveaux agents, à l'encontre des inspecteurs généraux, étaient placés sous les ordres immédiats des préfets. Exerçant toutes les

attributions de la police municipale dans la ville de leur résidence, ils avaient, en outre, pour mission de « réunir et d'étudier tous les faits, renseignements, documents et indices qui touchent à la tranquillité et à la sûreté générales ». Ils devaient aussi inspecter leur département au moins une fois dans l'année.

Enfin, le 21 juin 1853, le Ministère de la Police générale était supprimé. « Le calme et la sécurité étaient revenus dans les campagnes, disait dans son rapport le ministre de l'Intérieur, M. de Persigny, les besoins urgents auxquels le Ministère de la Police avait été obligé de parer ne commandaient plus la même activité », et il paraissait, dans ces conditions, possible de revenir à « une organisation normale de la police ». Le Ministère de l'Intérieur, écrasé par cette même besogne un an et demi auparavant, pouvait, à présent, largement y suffire : c'est donc à lui, une fois de plus, qu'il fallait rattacher la Sûreté publique.

Ainsi en fut-il décidé. Une direction de la police générale était créée, chargée de la correspondance générale, de la police générale et spéciale, de la presse, de d'imprimerie, de la librairie. Un second décret confiait les fonctions de directeur à M. Collet-Meygret, préfet de l'Aube, qui s'était particulièrement fait remarquer par l'énergie qu'il avait déployée, en décembre 1851, alors qu'il était sous-préfet de Béziers [1]. M. de Maupas, ministre de la Police générale, était élevé à la dignité de sénateur et pourvu d'un poste diplomatique important. Il avait soin, avant de se retirer, de consi-

(1) E. Ténot, *La Province en* 1851, p. 153 et ss.

gner en un « testament » ses dernières faveurs ministérielles : en compagnie de plusieurs autres chefs de service du ministère, M. Thiéblin, chef de son cabinet et ancien magistrat, était nommé officier de la Légion d'honneur.

Le 22 mars 1854, les commissaires départementaux étaient supprimés (2), comme un rouage d'inutile complication. Il ne s'agissait pas, précisément, des griefs qui avaient été relevés à l'encontre des anciens commissaires généraux de Fouché (3). Il y avait eu, alors, conflit permanent entre eux et les préfets, chacun tirant la couverture à lui et voulant accaparer l'autre. Les commissaires départementaux, agents hiérarchiquement subordonnés aux préfets, constituaient seulement un intermédiaire embarrassant, occasionnant des lenteurs parfois fâcheuses de transmission.

Ainsi, dans les agglomérations comptant plusieurs commissaires de police, ces derniers allaient se trouver sans chef de service responsable, abandonnés à eux-mêmes sans directives formelles et unifiées. C'est pour remédier à cet inconvénient que le même décret du 22 mars instituait les commissaires centraux de police. Désormais, tout ce qui se rattache à la surveillance politique et administrative du département et de l'arrondissement sera centralisé dans les bureaux des préfectures et des sous-préfectures. Par une circulaire du 3 avril 1854, le ministre de l'Intérieur traçait la limite

(2) Ils furent maintenus jusqu'en 1855 à Marseille, Toulouse et Bordeaux.

(3) En sens opposé, cependant, cf. PERRIER, *La Police municipale*, p. 18.

des attributions des commissaires centraux. Ces derniers ne remplaçaient nullement les commissaires départementaux, dont les attributions avaient été « trop étendues ou mal comprises ». Le commissaire central conservait son autorité exclusivement sur les commissaires de police de sa résidence ; les autres lui échappaient. Le préfet pouvait seulement lui déléguer cette partie spéciale de ses attributions, sauf à en régler l'exercice suivant les circonstances. Ainsi se trouveraient assurées une direction commune et une unique responsabilité.

Le 26 août 1854, la direction de la Sûreté générale était érigée en direction générale, toujours sous la haute administration de M. Collet-Meygret. C'est à elle que va être confié le soin d'organiser la police spéciale des Chemins de fer, à peine entrevue par le Gouvernement de Juillet.

Il existait bien, en effet, aux termes de l'ordonnance du 15 novembre 1846, des « commissaires spéciaux », mais nommés par le ministre des Travaux publics, payés sur les fonds des réseaux et relevant des ingénieurs de chaque Compagnie. Ces agents étaient officiers de police judiciaire (4), mais devaient, avant tout, s'assurer, d'après l'article 57 de l'ordonnance précitée, de tout ce qui avait trait à la police d'exploitation proprement dite. Ils ont été appelés par la suite commissaires de surveillance administrative ; depuis le décret du 25 février 1915, ils portent le titre de com-

(4) Mais pas auxiliaires des procureurs impériaux (de la République).

missaires du contrôle de l'Etat sur les Chemins de fer, vocable qui répond, en fait, d'une façon plus précise à la nature propre de leurs attributions.

Les chemins de fer étaient donc, pratiquement, dépourvus de toute surveillance efficace ; les commissaires municipaux étaient trop limités par leur juridiction territoriale pour pouvoir agir rapidement contre les malfaiteurs en cours de route ou en fuite. C'est pour pouvoir suivre les criminels et les délinquants dans tous leurs déplacements que le Gouvernement eut alors l'idée d'instituer un corp de police spécialisé, dépendant du Ministère de l'Intérieur et exerçant exclusivement ses attributions sur les réseaux.

Le décret du 22 février 1855 réalisa ce projet. Trente commissaires spéciaux de la police des Chemins de fer étaient nommés à Paris, Lyon, Marseille, Lille, Nantes, etc. Ces fonctionnaires étaient secondés par 70 inspecteurs de police spéciale, nommés par simple arrêté du ministre de l'Intérieur. Les pouvoirs des uns et des autres s'étendaient à toute la ligne à laquelle ils étaient attachés. Ils devaient rendre compte au préfet du département de tous les faits intéressant le service et adresser, en même temps, copie de leurs rapports au Ministère de l'Intérieur. Au surplus, leur mission laissait intacte celle des commissaires de police des villes sur les parties de lignes comprises dans leur circonscription. Ils avaient enfin leurs bureaux dans les gares de leur résidence administrative. Mais c'était là une simple concession des Compagnies. Il en était de même pour la circulation gratuite qui n'avait été accordée

qu'à titre gracieux, à la demande du Ministère de l'Intérieur, lors de la promulgation du décret d'institution. Depuis cette date, la direction de la Sûreté générale n'a rien fait pour régulariser cette situation; il eût suffi pour cela d'une addition, en temps opportun, à l'article 55 du Cahier des charges des réseaux, qui énumère les fonctionnaires pour lesquels le transport gratuit est de droit. Le Ministère de l'Intérieur se trouve donc à la merci des Compagnies pour cette question.

Pour bien marquer que les cadres de la police spéciale présentaient un caractère nettement distinct et défini, la circulaire du Ministère des Travaux publics du 1er juin 1855 déterminait les attributions respectives des commissaires de surveillance administrative et des commissaires spéciaux de la police des Chemins de fer, ces derniers demeurant exclusivement chargés « de tout ce qui regarde les mesures de sûreté et de police générales, et des mesures de police qui ne se rattachent pas au service de l'Exploitation des Chemins de fer ». Les uns et les autres, tous officiers de police judiciaire, étaient invités à se prêter un mutuel appui et un secours réciproque (5). et à se suppléer même, en cas d'absence de l'un d'entre eux, « sans que la présence de leurs collègues puisse devenir pour eux un motif d'abstention préjudiciable à l'ordre public. »

Pour relier entre eux les commissaires spéciaux de

(5) Alfred Picard, *Traité des Chemins de Fer*, tome III, p. 174.

la police des Chemins de fer et coordonner leur action, le décret du 28 mars 1855 créait, à Paris, un commissariat central de la police des Chemins de fer, avec juridiction sur toutes les lignes du territoire de l'Empire. Un deuxième commissariat devait être créé, à Paris encore, par le décret du 6 juillet 1862. Mais un décret du 1er août suivant supprimait les deux emplois, remplacés, par décret du 1er septembre 1862, par cinq commissaires divisionnaires, réduits à trois par le décret du 15 avril 1863. Ces commissaires divisionnaires étaient chargés, sous l'autorité des préfets, de la surveillance du personnel des commissaires spéciaux et de leurs inspecteurs. Ils devaient être nommés par décret impérial et prêter serment, avant leur entrée en fonctions, devant le préfet de police.

Telle est l'organisation de la Police spéciale sous le Second Empire. Nous verrons, dans un prochain chapitre, ce qu'elle est devenue, quelle a été son évolution et les différents services qu'elle a pu assurer, en dehors et au delà de sa conception primitive.

Le Gouvernement impérial ne bornait pas là son activité et son souci de la réglementation. La loi du 5 mai 1855 confiait, en effet, aux préfets, dans les chefs-lieux de département de plus de 40.000 âmes, l'exercice de la police générale. Les fonctions du préfet de police leur étaient dévolues, la police municipale proprement dite demeurant confiée aux maires, mais sous la surveillance du préfet. Un certain nombre de villes (6),

(6) En tout 17 (art. 1er du décret du 26 septembre 1855). Ce nombre fut porté à 24 par le décret du 30 mai 1868.

dont Bordeaux, Lille, Marseille, Toulouse, Nantes, etc., perdaient ainsi toute initiative en matière de police, ne gardant de ces attributions que celles qui pouvaient constituer « la fonction propre du pouvoir municipal ». Par voie de conséquence, le bureau de police, qui avait fait partie intégrante des services municipaux et qui était administré par le commissaire central sous la direction et l'autorité du maire, passait aux services de la Préfecture, dont il allait recevoir désormais l'impulsion unique. Ce système durera jusqu'à la loi du 24 juillet 1867 sur l'organisation municipale. L'article 23 de cette dernière loi stipulera, en effet, que, même, dans les chefs-lieux de département de plus de 40.000 habitants, les maires seront chargés aussi bien de la police générale que de la police municipale, comme dans toutes les communes de moindre importance. Le préfet conservera cependant le droit de nommer le personnel du commissariat sur la présentation du maire. Les cadres seront enfin fixés par décret rendu en Conseil d'Etat (7).

A vrai dire, la Direction générale de la Sûreté publique, instituée par le décret du 26 août 1854, ne paraissait plus présenter d'utilité. Le 22 juin 1857, un double décret supprimait la Direction générale de la Sûreté publique et la Direction générale de la librairie. M. Collet-Meygret, qui avait géré le service pendant quatre ans, était nommé préfet du Nord, en remplacement de M. Besson. La Sûreté publique redevenait

(7) Il en est de même actuellement encore (art. 103 de la loi du 5 avril 1884).

une simple direction du Ministère de l'Intérieur; pour bien montrer, cependant, qu'elle y jouait toujours un rôle considérable, le même Ministère prenait, par décret du 9 janvier 1858, le titre de Ministère de l'Intérieur et de la Sûreté générale.

Un changement nouveau ne tardait pas à intervenir : par décret du 30 novembre 1859 (8), le préfet de police de Paris, dont le décret du 10 octobre précédent venait de départager les attributions communes au préfet de la Seine, était chargé de la direction de la Sûreté publique. Dans le rapport qui précède le décret, M. Billault, ministre de l'Intérieur, faisait valoir que la limitation des attributions de la Préfecture de police était inconcevable avec les chemins de fer et les télégraphes, que, du reste, pour bien faire la police à Paris, la condition essentielle était de pouvoir la faire en province. « C'était d'ailleurs, ajoutait-il, à la Préfecture de police, et là seulement, que se trouvait cette réunion d'agents habiles et dévoués, ayant une expérience et une sagacité toutes spéciales, et qu'il fallait recourir à elle, quand, soit dans les départements, soit à l'étranger, il y avait quelque mission importante ou difficile à remplir. » Le ministre ajoutait enfin qu'il y avait intérêt à concentrer l'impulsion nécessaire à l'administration de police par une force nouvelle donnée au préfet de police, homme de confiance du Gouvernement, au cœur même de la capitale et au siège de

(8) *Moniteur Universel* du 1er décembre 1859. Le décret ne devait, d'ailleurs, entrer en exécution que le 1er février 1860.

toutes les assemblées politiques et administratives de l'Empire.

L'organisation de l'administration centrale de la police ainsi constituée, durera jusqu'au 4 septembre : la même défaite qui emportera l'Empire, balaiera avec lui l'instrument de sa toute-puissance et le pivôt de son activité gouvernementale.

Chapitre VII

La Troisième République.

§ 1er. — Du 4 septembre 1870 a la loi du 5 avril 1884.

Le 4 septembre 1870, le comte de Kératry, député au Corps législatif, était nommé préfet de police par le Gouvernement de la Défense nationale. La Préfecture de police n'avait pas eu, d'ailleurs, recours à une intervention énergique : aux termes des proclamations du Gouvernement provisoire et du nouveau préfet de police lui-même, apposées sur les murs de Paris dès le 5 septembre au matin, la révolution s'était accomplie dans l'ordre le plus parfait, et au milieu du calme le plus absolu. Après l'appel pathétique du 5 septembre à la garde nationale et aux gardiens de la paix de la Préfecture, le Gouvernement provisoire pouvait agir en toute tranquillité : une fois de plus, les représentants de l'ordre s'étaient ralliés à la puissance du moment chargée de le faire respecter.

Cependant, les commissaires cantonaux qui avaient exercé leurs fonctions depuis 1853 et avaient renseigné l'Empire sur les moindres mouvements de la vie publique provinciale, étaient supprimés par arrêté du ministre de l'Intérieur en date du 10 septembre 1870 (1). Le Gouvernement avait, en effet, estimé leur présence insolite dans des chefs-lieux de canton où la gendarmerie était suffisamment bien placée pour veiller à la sécurité publique, et où, d'autre part, le rétablissement

(1) *Dalloz périodique*, 71, 4, 1.

de la République ne se heurtait à aucune opposition.

Le 16 septembre 1870, la Direction de la Sûreté publique était supprimée et rattachée à la Direction générale du personnel et du cabinet au Ministère de l'Intérieur. M. Laurier, directeur général, était, en outre, chargé de représenter, à ce titre, auprès de la délégation installée plus tard à Tours, la direction politique, la presse et la Sûreté générale. A M. Jules Cazot, secrétaire général du Ministère de l'Intérieur, étaient échus les différents services administratifs et le personnel des préfectures et sous-préfectures.

Le 19 novembre suivant, M. de Kératry, préfet de police, concluait lui-même à la suppression de l'administration qu'il avait reçu mission de diriger dès le 4 septembre. La Préfecture de police résistait à cette attaque inattendue, bien que la plupart des membres du Gouvernement de la Défense nationale fussent partisans de sa disparition. M. de Kératry devait, du reste, abandonner peu après la préfecture de police, où il était remplacé par le général Valentin [2], démissionnaire à son tour après les incidents de mars 1871, et remplacé en novembre par M. Léon Renault, préfet du Loiret.

Dès cette date, la réorganisation du Ministère de l'Intérieur s'imposait, dans le double but des économies à réaliser et d'une concentration à opérer en vue de la bonne marche des affaires. De Versailles, où siégeait le Gouvernement, Casimir-Périer, ministre de

(2) Et dans l'intervalle, par M. Edmond Adam (11 octobre 1870) et M. Ernest Cresson (2 novembre 1870).

l'Intérieur, adressait au Président de la République, Adolphe Thiers, un rapport par lequel il affirmait son désir de réunir les huit divisions qui formaient le Ministère de l'Intérieur à la fin de l'Empire, en quatre directions nouvelles, dont une chargée expressément de la librairie et de la Sûreté générale, qui avaient jusqu'alors formé deux divisions distinctes. Par décret du 18 novembre 1871, Thiers sanctionnait la proposition du ministre de l'Intérieur, et une Direction de la Sûreté générale était créée, dans les conditions et l'esprit du rapport de Casimir-Périer. Par décret du même jour, M. de Nervaux, chef de division de 2e classe au Ministère de l'Intérieur, était nommé directeur de la Sûreté générale. Aucune modification n'était apportée au mode de recrutement des fonctionnaires de police, ainsi qu'à la marche de leur service.

Le 5 décembre 1872, M. de Marcère, député, déposait sur le bureau de l'Assemblée nationale le rapport fait au nom de la Commission des services administratifs (3). Il déclarait à l'Assemblée nationale que tout ce qui touche à la sûreté de l'Etat et à la sécurité des personnes intéresse à un haut degré les pouvoirs publics, et surtout « le plus élevé de tous, l'Assemblée nationale ». « Ce n'est pas à ce moment, ajoute-t-il, qu'on peut songer à amoindrir le service de la police intérieure. » Bien que ces questions de personnel ne relevassent pas, à proprement parler, de la compétence de la commission, M. de Marcère ne se croyait pas

(3) *Journal Officiel* du 21 décembre 1872, annexes 1455 et ss., p. 7.987 et ss.

permis de passer sous silence une constatation qui s'imposait à sa conscience, celle de l'indescriptible recrutement de la police. Il le faisait, du reste, en ayant bien soin de consigner que « sa réflexion ne saurait atteindre les hommes honorables — et ils sont nombreux — qui font partie de la police ». Mais, précisément en raison de leurs rapports professionnels « directs et multiples » avec les populations, il importait que ces agents fussent à l'abri de tout reproche « au point de vue de la moralité privée et de la dignité personnelle ». A cette seule condition, il pouvait être possible pour eux de remplir correctement leurs fonctions. Le bon plaisir du Gouvernement et, selon les cas, des préfets (4), avait paré jusqu'à ce jour à la nomination des commissaires de police. Mais les choix avaient été tant de fois désastreux, que la Sûreté générale en demeurait légendaire, à tel point que M. de Marcère, « sans toutefois tracer des règles d'admission dans un emploi qui ne comporte guère de règlements de ce genre » (5), appelait cependant la sérieuse attention du ministre de l'Intérieur sur ces nominations de fonctionnaires, « dont la bonne renommée et l'autorité morale étaient le meilleur gage de l'ordre public ». Il y avait donc lieu d'exiger des candidats, d'où qu'ils vinssent, des conditions de « moralité nécessaire », à

(4) Jusqu'au décret du 10 mars 1906, qui a retiré aux Préfets le droit de nomination des Commissaires de Police dans les villes de 6.000 habitants et au-dessous, droit qu'ils exerçaient depuis le décret du 28 mars 1852 (décret de déconcentration), art. 6.

(5) La situation a été heureusement corrigée, depuis, par des règles précises, quoique insuffisantes, d'admission.

tout le moins élémentaire. C'était bien, en effet, cette absence de moralité première qui avait condamné, par-dessus tout autre argument, les commissaires cantonaux, « institution surabondante, dit M. de Marcère, tracassière et féconde en conflits de toutes sortes, dans la plupart des cantons ruraux où la gendarmerie suffit pour assurer l'ordre public ». Cette gendarmerie faisait, du reste, l'objet de sa sollicitude, et il exprimait l'espoir d'en voir augmenter le nombre et les soldes dans la plus large mesure possible.

Une difficulté surgissait, cependant, du fait de la disparition des commissaires cantonaux. Sur quel fonds fallait-il prélever, pour les commissaires de police qui allaient subsister, le supplément de traitement, jadis fourni par les communes suburbaines, bénéficiaires de l'institution disparue, et tenues comme telles de contribuer, pour une quote-part déterminée, à sa rémunération ? Cette difficulté avait précisément amené la Commission à se demander quel devait être le caractère principal du commissaire de police, celui-là même qui allait déterminer son mode de rétribution, selon qu'il serait considéré comme un agent municipal, ou, au contraire, comme un agent de l'Etat. « Or, l'opinion générale adoptée parmi nous, dit M. de Marcère, a été que le commissaire de police est un agent de l'Etat et doit rester tel. » Cela n'empêche pas les agents secondaires de conserver un caractère exclusivement municipal. Dans ces conditions, le commissaire de police devait être le subordonné du maire pour la police municipale, comme il était subordonné au pro-

cureur de la République pour l'exercice de la police judiciaire. « Mais, il est et doit rester un des agents de la police générale du pays, qui relève du Ministère de l'Intérieur; il ne doit pas être dans une condition incertaine et précaire qui le mette à la merci des volontés d'un maire ou des caprices d'un conseil municipal. » Aussi, pour atteindre ce but, suffira-t-il de n'imposer aux villes qu'une contribution au traitement représentant précisément leur quote-part pour les services à elles rendus par un agent de l'Etat.

Ce que pensait M. de Marcère avait déjà été dit, bien avant, notamment dans cette circulaire du Ministère de l'Intérieur du 31 décembre 1852, charte véritable de la fonction :

« Les commissaires de police sont des fonctionnaires » de l'Etat, placés à ce titre, et quant à leurs attri- » butions générales, sous l'autorité directe des préfets. » Ils sont subordonnés aux maires et aux chefs des » parquets, en ce qui concerne la police municipale et » la police judiciaire...

» ... De ce que les commissaires de police sont rétri- » bués sur les budgets municipaux, il ne s'en suit pas » qu'ils doivent être, avant tout, appliqués au service » municipal, et que les maires puissent exercer envers » eux un droit d'investigation et de contrôle sur tous » leurs actes. Les fonctions des commissaires de police » sont multiples, et aucune des autorités dont ils » dépendent ne peut prétendre à recueillir exclusive- » ment pour elle seule le bénéfice de leur concours... »

Mais que M. de Marcère répétât l'Empire, cela ne

changeait rien à l'institution elle-même : elle restait toujours dans la dépendance des municipalités et sous la tutelle du préfet, agent politique par excellence. La tare originelle ne disparaissait donc pas : la République allait la consolider en l'aggravant.

En réponse aux vœux de la grande Commission de décentralisation, M. de Broglie, vice-président du Conseil des ministres, déposait à la séance du 8 novembre 1873 (6), le projet de loi sur la nomination des maires et les attributions de la police municipale. Aux exclamations de la gauche de l'Assemblée nationale, le ministre de l'Intérieur annonçait que, jusqu'au vote d'une loi organique municipale, les maires seraient nommés par le Président de la République, et, selon les cas, par les préfets, et qu'aux termes de l'article 3 du projet, dans les communes chefs-lieux de département et d'arrondissement, les préfets et sous-préfets exerceraient les attributions du préfet de police, telles qu'elles étaient réglées par l'arrêté des Consuls du 12 Messidor An VIII, sauf celles énumérées à l'article 2 de la loi du 10 juin 1870. Dans les autres communes, la police serait exercée par les maires, sous l'autorité des préfets et des sous-préfets. Les maires pourraient être dessaisis momentanément par un arrêté du préfet, retenant l'exercice de la police municipale, ou le confiant à un délégué spécial. Enfin, un règlement d'administration publique devait déterminer, pour les villes ou communes, l'organisation du personnel chargé

(6) *Journal Officiel* du 29 novembre 1873, p. 7.284.

des services de la police; tous les inspecteurs et agents de police seraient directement nommés et révoqués par le préfet. Les dépenses de police étaient, en outre, obligatoires; les traitements des inspecteurs, agents, commissaires de police, étaient rattachés, comme fonds de concours, au budget du Ministère de l'Intérieur. « C'était la décentralisation qui commençait ! » avait dit le député Tolain, « le régime municipal de l'Empire », avait ajouté Emmanuel Arago, « la réalisation du programme de Nancy », avait conclu M. La Serve.

L'Assemblée nationale ne devait pas ratifier intégralement le projet déposé par M. de Broglie. Inscrit pour discussion à la séance du 20 janvier 1873 (7), il y était l'objet de vives attaques et d'une forte opposition. M. Bardoux protestait contre « ce retour offensif de la réaction », en violation de la loi du 24 juillet 1867, dont l'article 12 conflait aux maires le droit de nommer à tous les emplois communaux. La police est dans l'essence même du pouvoir municipal, car, disait M. Bardoux, les arrêtés que prend le maire ne sont pas une concession de la puissance publique, la bourgade existait avant l'Etat, et le chef de cette bourgade n'en réglementait pas moins toute sa police. Le Second Empire lui-même n'avait pas méconnu cette loi. Du reste, l'article 3 du projet de loi de M. de Broglie avait été modifié à la suite d'une transaction entre la Commission, hostile à cette partie du projet, et le Gouvernement lui-même. Mais il était inconcevable, d'après

(7) *Journal Officiel* du 21 janvier 1873, p. 598.

l'orateur plus haut désigné, de conserver aux maires l'exercice du pouvoir réglementaire, en leur enlevant les moyens d'assurer l'exécution de leurs propres réglementations. Le prestige du maire était diminué d'autant, sans préjudice de conflits avec les préfets, « rivalités de la ceinture et de l'écharpe », au sujet des nominations des agents inférieurs de la police. Enfin, objection capitale à cet article 3, la police municipale était transformée en police politique, ce que, sans doute, personne ne souhaitait.

De son côté, M. Bigot regrettait amèrement, à cette même séance, de voir les agents inférieurs de la police dans la dépendance absolue des maires, parce que, à son avis, les magistrats municipaux ne pouvaient point les frapper utilement, souvent empêchés par l'influence locale de leurs subordonnés. Il citait, à l'appui de ses appréhensions, les scandales de Montluçon, ceux du Vigan, où deux agents avaient été condamnés correctionnellement pour colportage illicite, et maintenus quand même en fonctions ; les scandales de Roanne, où la Municipalité avait maintenu à la tête de la police un sieur Litzki, condamné à 13 mois d'emprisonnement pour outrages publics à la pudeur perpétrés dans le théâtre même qu'il était chargé de surveiller. Narbonne n'échappait pas à la flétrissure : les agents n'avaient pas hésité, — ainsi d'ailleurs qu'à Roanne, — à recevoir des présents des cabaretiers et même des tenanciers de maisons de tolérance, pour ne pas rapporter les contraventions par eux commises aux divers règlements locaux... Et malgré cela, en dépit des récla-

mations des préfets, ces agents étaient frappés par les maires de peines très légères, ne dépassant pas la suspension. M. Bigot se plaignait aussi de cette indépendance véritablement trop absolue des agents de police vis-à-vis du pouvoir central. Ceux de Toulon, de Souillac, de Dax, d'Albi, refusaient d'obéir à l'autorité supérieure, affectant même, à Albi par exemple, de ne pas saluer son représentant, le préfet du Tarn, lorsqu'ils le rencontraient dans les rues. Cet état d'esprit mettait les préfets dans l'impossibilité d'assurer la police générale. Les commissaires de police ne pouvaient plus rien sur le personnel. N'est-ce pas à Semur que, le 21 août 1873, le maire s'était permis d'écrire au commissaire de police : « Lorsque vous aurez besoin des agents, veuillez les demander à la Mairie par écrit, parce que je veux savoir où ils sont et ce qu'ils font quand je ne les emploie pas. » Ce même maire prétendait encore dicter son devoir au commissaire de police, et il l'avait, à ce sujet, si grossièrement outragé qu'il avait été condamné à 250 francs d'amende.

Et M. Bigot continuait son discours en rappelant à l'Assemblée nationale d'autres scandales, dans l'Est, notamment, où chaque fois, les préfets avaient été empêchés de sévir contre des agents de police indignes. Il démontrait ensuite, à l'aide des statistiques mêmes du Ministère de la Justice, qu'il fallait arriver à cette constatation surprenante mais véridique : « Le nombre des contraventions constatées décroît dans la proportion même où s'accroît l'hostilité des municipalités. » La police municipale, ainsi relâchée, était devenue un

vulgaire instrument de propagande; la police générale n'existait plus. Il y avait bien toujours des commissaires de police, « mais, sans agents, ils demeuraient comme un corps sans bras ». Il fallait donc, en conclusion, laisser aux maires le droit de nommer les agents inférieurs de la police, mais restituer aux préfets le droit d'agrément et de révocation, dans toute l'indépendance de la haute fonction d'Etat dont il avait reçu mission d'assurer l'exercice.

L'intervention de M. Bigot produisait sur l'Assemblée nationale un effet considérable, et le projet de Broglie n'était voté qu'avec quelques modifications. Le *Journal Officiel* du 22 jannvier 1874 promulguait donc une loi aux termes de laquelle les maires et adjoints étaient nommés par le Président de la République dans les chefs-lieux de département, d'arrondissement et de canton; par les préfets dans les autres communes. Enfin, du fait de l'article 3 de la loi, dans toutes les communes où l'organisation de police n'était pas réglée par la loi du 24 juillet 1867, le maire nommait les inspecteurs, brigadiers, sous-brigadiers et agents de la police municipale. Ils devaient être agréés par le préfet et pouvaient être suspendus par le maire; mais le préfet seul pouvait les révoquer. Cet article 3 ne devait être abrogé que par l'article 68 de la loi du 5 avril 1884.

Une fois muni de la loi municipale du 22 janvier, M. de Broglie se préoccupa de centraliser une administration qui lui paraissait fonctionner en ordre dispersé. Reprenant les arguments de M. Billault, en 1859, M. de Broglie faisait valoir l'utilité, pour le Gouver-

nement et le pays, d'une police centralisée, donnant des informations complètes et exactes, groupant les renseignements de tout ordre « recueillis sur les divers points du territoire, de façon que l'autorité judiciaire puisse rencontrer tout le concours administratif qui lui est dû, et sur lequel elle ne pourrait compter si les services de police ne présentent pas, à leur tête même, une unité puissante, qui mette sans délai à la disposition de la justice, dans la recherche des malfaiteurs, tous les indices recueillis sur un point quelconque du territoire (8). » Or, l'organisation de la police ne paraissait nullement, d'après M. de Broglie, répondre aux besoins de cette situation, car, « malgré tant de parties excellentes et réellement supérieures », il n'y avait pas cette centralisation dont la nécessité ne saurait être contestée. « A sa tête, existe une division qui entraîne de réelles déperditions de force, jette l'incertitude dans ses relations et amène souvent de fâcheux retards dans la protection qu'elle doit assurer à l'Etat et aux citoyens. » Il ne fallait plus songer à un Ministère de la police, cause incessante de tant de conflits avec le Ministère de l'Intérieur. Pour obtenir cette unité centralisée, le mieux était encore de revenir au système de 1859, maintenu en vigueur jusqu'au 10 septembre 1870, et abrogé, du reste, à cette époque, par l'effet inévitable du siège, qui séparait Paris des départements. Et M. de Broglie reprenait l'hymne de louanges que M. Billault avait entonné, quinze ans auparavant,

(8) *Journal Officiel* du 19 février 1874, p. 1353.

en l'honneur des agents de la « vieille maison » (la Préfecture de police), « rompus aux recherches de police, fonctionnaires d'élite qu'on utilisait à Paris, en province et à l'étranger, les seuls auxquels l'autorité judiciaire pût avoir recours utilement. non seulement à cause de leur prestige professionnel, mais encore parce qu'ils détenaient les instruments les plus précieux de la sûreté générale, tels que les *Sommiers judiciaires*. » En conséquence, le décret du 17 février 1874 (9) rattachait la Sûreté générale à la Préfecture de police. M. de Nervaux était transféré à la Direction de l'Assistance publique.

La réorganisation entreprise par M. de Broglie va durer deux ans, presque jour pour jour. En effet, un décret rendu le 9 février 1876 (10) sur la proposition de M. Buffet, vice-président du Conseil et ministre de l'Intérieur, nommait M. Félix Voisin, député à l'Assemblée nationale, préfet de police, en remplacement de M. Léon Renault, démissionnaire. Le décret du 17 février 1874 était abrogé, et la Direction de la Sûreté générale, dont le préfet de police était chargé par délégation, rentrait sous l'autorité immédiate du ministre de l'Intérieur. M. de Boislisle, chef de bureau au Ministère de l'Intérieur, était nommé directeur de la Sûreté générale. La direction de la Sûreté générale, ainsi rendue indépendante de la Préfecture de police, devait traverser la crise du Seize-Mai et de l'Ordre moral.

(9) Voir *Dalloz périodique*, 74, 4, 64.
(10) *Journal Officiel* du 10 février 1876, p. 1138.

Le 29 novembre 1881 [11], la Direction de la Sûreté générale était supprimée et rattachée à la Direction du cabinet et du personnel, qui prenait le titre de Direction du Cabinet et de la Sûreté générale. Par décret du même jour, M. Cazelles, directeur de la Sûreté générale, était placé à la tête de la nouvelle Direction. Après trois mois d'un pareil accouplement, M. René Goblet, ministre de l'Intérieur, faisait signer, le 10 février 1882, un décret divisant la Direction du Cabinet et de la Sûreté générale en deux Directions distinctes. M. Cazelles était maintenu dans les fonctions de directeur de la Sûreté générale, et M. Lefèvre du Grosriez, préfet de la Haute-Savoie, était nommé directeur du cabinet et du personnel. Un arrêté ministériel du 8 juillet suivant délimitait les attributions plus spécialement dévolues à la direction de la Sûreté générale.

Dans l'intervalle, la Préfecture de police subissait de rudes assauts. Le 24 avril 1881, en effet, M. Constans, ministre de l'Intérieur, déposait un projet de loi la rattachant à ce ministère. Mais ce projet ne fit l'objet d'aucune discussion en séance publique.

Le 23 novembre 1883, le Gouvernement, par l'organe de M. Waldeck-Rousseau, apportait un second projet de rattachement de la Préfecture au Ministère de l'Intérieur. Après le dépôt par M. Ferdinand Dreyfus du rapport d'usage, la discussion publique commençait à la séance du 15 janvier 1884 [12]. Le projet de loi avait, d'ailleurs, pour but exclusif de rattacher au budget

(11) *Journal Officiel* du 29 novembre 1881, p. 6.498.
(12) *Journal Officiel* du 16 janvier 1884, p. 49.

général de l'Etat les dépenses de police de la Préfecture, qui incombaient jusqu'à ce jour à la Ville de Paris dans de plus grandes proportions. La Préfecture de police faisait d'abord l'objet d'un long plaidoyer de M. Andrieux, qui venait de l'abandonner après trois années de gestion. D'après le projet gouvernemental, la Préfecture de police devait être littéralement dépecée : une partie de ses services passait à l'Etat, une autre partie : halles, navigation, ports, poids et mesures, hygiène, salubrité, sapeurs-pompiers, etc., devait aller à la Préfecture de la Seine. Cette division était, d'ailleurs, à la base du projet de M. Constans, avec cette différence que tous les services rattachés à l'Etat seraient imputés exclusivement au compte de l'Etat, « afin d'enlever au Conseil municipal la possibilité de s'appuyer sur le principe qui veut que celui qui paie ait le droit de contrôler. » M. Constans avait, du reste, déclaré qu'il voulait « museler le Conseil municipal de Paris », et c'est dans ce but qu'il avait déposé son projet de rattachement. L'opposition sourde de la Chambre avait empêché le projet d'aboutir, sans compter la résistance de M. Andrieux, député et préfet de police, qui avait été contraint de démissionner.

Dans son intervention du 16 janvier 1884, M. Andrieux rappelait que M. Ranc, qui avait été autrefois partisan du rattachement, s'était rallié aujourd'hui au maintien du statu quo pur et simple. Il énumérait les attributions « tutélaires et anciennes, pour la plupart » qu'exerçait le préfet de police. La disparition de ce dernier, c'était le rétablissement nécessaire du « maire de

Paris [13]. » Il y aurait alors deux polices à Paris, perpétuellement en conflit et en contradiction l'une avec l'autre. En conséquence, M. Andrieux demandait à la Chambre de ne pas passer à la discussion des articles.

Se rendant compte de l'importance de l'intervention de M. Andrieux, M. Waldeck-Rousseau, ministre de l'Intérieur, décidait de ne pas attendre plus longtemps pour monter à la tribune. Il faisait valoir que le projet avait été déposé d'accord, — chose rare, disait-il, [14] — entre le ministre de l'Intérieur et le nouveau préfet de police [15], et qu'il était d'une application très facile, ainsi qu'il le démontrerait lors de la discussion des articles. M. Waldeck-Rousseau rappelait en outre qu'une des principales raisons de l'échec du projet Constans avait été de renvoyer à un simple règlement d'administration publique toute l'œuvre, essentiellement législative, de la division à opérer parmi les services de la Préfecture de police. Il répondait, au surplus, à M. Andrieux qu'après tout, c'était certainement durant son administration de la Préfecture que des conflits de toutes sortes avaient eu lieu, et qu'il était temps de mettre un terme à cette situation.

A la séance du 18 janvier [16], M. Charles Floquet défendait la Préfecture de police avec des arguments

(13) La mairie de Paris avait été rétablie au lendemain de la Révolution de février 1848. Les décrets des 7 septembre et 15 novembre 1870 maintinrent les arrondissements municipaux de l'Empire.

(14) Allusion aux difficultés retentissantes que M. Andrieux avait eues, trois années durant, avec le Ministère de l'Intérieur et le Conseil municipal de Paris.

(15) M. Camescasse.

(16) *Journal Officiel* du 19 janvier 1884, p. 69 et s.

que n'auraient désavoués ni M. Billault, ni M. de Broglie lui-même. Quant aux conflits tant redoutés entre le préfet de police et le Conseil municipal, ils se reproduiraient tout de même avec la nouvelle organisation; le préfet de la Seine serait en jeu, aux lieu et place du préfet de police, mais, à cela près, rien ne serait changé. La majorité du Conseil municipal venait, d'ailleurs, de se prononcer pour le vote du budget de la Préfecture de ploice, et cette circonstance était le meilleur argument que l'on pût fournir contre l'urgence du projet.

M. Ferdinand Dreyfus, rapporteur, exposait les raisons qui militaient en faveur du rattachement, et il invoquait, en terminant, la solidarité de la France républicaine et de Paris, unis et confondus en un même statut administratif.

M. Waldeck-Rousseau revenait à la charge : l'organisation de la police est affaire d'Etat, pour tout le pays aussi bien que pour Paris. Où, plus qu'à Paris, cet intérêt public paraîtra-t-il plus éclatant? Ainsi donc, au pouvoir municipal de Paris ce qui peut être affaire municipale, à l'Etat et au Gouvernement ce qui est d'intérêt général et national. En dépit des sarcasmes de M. Camille Pelletan, le Gouvernement n'hésitait pas à combattre la prétention que s'arrogeait le Conseil municipal de Paris de vouloir rétablir à son profit la police municipale, et il demandait à la Chambre de consacrer par son vote le projet gouvernemental, quels que fussent le nombre et la qualité des adversaires, « adversaires absolus ou relatifs »,

les uns demandant de condamner le projet lui-même, les autres se bornant à souhaiter qu'il fût simplement amendé ou modifié.

A la même séance du 18 janvier 1884, M. Allain-Targé affirmait que le projet serait difficile à amender, « parce qu'il était non seulement inutile, incapable de produire les résultats attendus, mais encore dangereux, parce que son principe même, avoué, ostensible, est de retirer aux Parisiens, au Conseil municipal de Paris le droit de contrôle bien modeste sur les dépenses de police de la Préfecture, un simple droit de remontrance, de doléance, qu'il exerce depuis douze années sans grand inconvénient et avec de grands avantages. » Or, le Conseil municipal de Paris n'avait jamais mis d'entraves, au point de vue budgétaire (17), à l'administration de la police parisienne. Ce n'était donc pas, en définitive, supprimer la Préfecture de police que voulaït le Gouvernement, mais, au contraire, la consolider, augmenter encore le prestige du préfet de police en l'isolant du Conseil municipal par la suppression des discussions et des conflits, issus à l'occasion des discussions budgétaires. Par ailleurs, M. Allain-Targé reconnaissait qu'il était impossible de diviser l'instrument de la police. Il y avait lieu de le conserver tel quel, au moins jusqu'au jour où la Sûreté générale aurait été autrement organisée, — « et je crois que nous attendrons longtemps », ajoutait M. Allain-Targé, trop bon prophète.

(17) Voir cependant note 20, p. 68.

Après une intervention de M. de Marcère rééditant en faveur du projet les arguments de son rapport de 1873, la Chambre des députés, par 269 voix contre 219, votait le passage à la discussion des articles.

L'article premier rattachait au budget du Ministère de l'Intérieur l'administration centrale de la Préfecture, les commissariats de police, la police municipale, les secours publics, etc. Il fut combattu par M. Léon Renault, ancien préfet de police, qui redoutait ce démembrement budgétaire comme le présage d'une inévitable désorganisation administrative. C'était, au surplus, disait-on, courir au rétablissement du Ministère de la police. L'article premier était cependant voté presque à mains levées. Figuraient dans l'opposition MM. Léon Bourgeois, Clemenceau, Paul de Cassagnac, Anatole de la Forge, Andrieux, Henry Maret ; avaient voté pour le Gouvernement : MM. Baïhaut, Camescasse, Fallières, de Marcère. Sarrien, etc.

L'article II stipulait que la moitié des dépenses énoncées à l'article précédent resterait à la charge de la Ville de Paris, qui se libèrerait au moyen d'acomptes successifs effectués directement dans les caisses du Trésor. Il fut voté à l'unanimité.

Les articles III à VIII étaient également votés : ils avaient trait simplement à l'incorporation du personnel de la Préfecture au régime de retraites institué par la loi du 9 juin 1853.

Sur l'article IX, M. René Goblet avait déposé un amendement ainsi conçu : « Les commissaires de police de la Ville de Paris seront tenus, comme tous autres

officiers de police judiciaire, conformément aux dispositions de l'article 29 du Code d'instruction criminelle, de transmettre directement et sur-le-champ, tous procès-verbaux, renseignements ou rapports ayant pour objet la constatation ou la recherche des crimes ou délits de toute nature. » Pour un peu, M. Goblet eût affirmé que le préfet de police devait être lui-même le subordonné du procureur de la République (18). Cette exagération était inévitable : à vouloir trop grandir, rendre trop indépendant le préfet de police, comme le voulait le Gouvernement, on aboutissait, par réaction, à une diminution des prérogatives de ce haut agent gouvernemental au delà des limites convenables. Essayer enfin de délimiter par voie de circulaire les rapports de la Préfecture de police et du Parquet était chose impossible : ou l'autonomie pour les deux, ou la subordination de l'un à l'autre. Après une vive intervention de M. Waldeck-Rousseau, l'amendement de M. René Goblet était repoussé par 260 voix contre 224.

Les articles X et XI du projet étaient votés à la séance du 20 janvier : ils énuméraient ceux des services de la Préfecture de police qui allaient être rattachés au budget de la Ville de Paris et passer, de ce fait, sous l'autorité du préfet de la Seine.

Sur l'article XII, nouvel assaut des adversaires du projet : MM. Henry Delattre et Henry Mary avaient,

(18) Comme conséquence de l'art. 10 du Code d'Instruction criminelle, tant de fois combattu avant et depuis l'intervention de M. Goblet (sur l'art 10 et les droits du Préfet de Police, voir la défense de M. Puibaraud, *Les Malfaiteurs de profession*, pp. 216 à 220, 227, 466 et 568).

en effet, déposé un amendement tendant à interdire au ministre de l'Intérieur l'élévation du conflit de juridiction, lorsqu'un particulier aurait porté plainte contre un agent de la police, comme prévenu d'un délit ou accusé d'un crime, ou lorsque cet agent aurait été l'objet d'une citation directe en police correctionnelle. M. Delattre voyait dans cet amendement une garantie contre les arrestations et les poursuites arbitraires, le recours en Conseil d'Etat n'étant pas jugé suffisant pour la protection de la liberté individuelle.

M. Waldeck-Rousseau n'eut pas de peine à réfuter cette argumentation : dans l'appréciation initiale de tout acte de fonctionnaire, une question préjudicielle se posait, et c'est précisément cette question préjudicielle, « l'acte fût-il un crime [19], disait M. Waldeck-Rousseau, a-t-il été commis ou non dans l'exercice naturel et régulier de la fonction », qui faisait partie de celles dont le principe de la séparation des pouvoirs avait toujours commandé de réserver la solution à l'autorité administrative.

L'amendement Delattre-Henry Maret était repoussé par 279 voix contre 186 et l'ensemble du projet voté par 272 voix contre 211.

Adopté en deuxième lecture par la Chambre des députés, voté par le Sénat, le projet est devenu le statut

(19) M. Waldeck-Rousseau paraît avoir perdu de vue l'art. 1er de l'ordonnance du 1er juin 1828, aux termes duquel le conflit ne peut pas être élevé devant la juridiction criminelle (hormis le cas, cependant, où elle est saisie non plus par l'action publique, mais par la simple action civile. Cf. HAURIOU, *Droit administratif*, 9e édit., p. 1.010 et note 1).

inchangé, au point de vue budgétaire, de la Préfecture de police [20]. Son unité en a-t-elle pâti, est-elle sortie diminuée ou renforcée de cette lutte ? Il ne nous appartient pas de le rechercher : aussi bien cette étude demanderait-elle des développements spéciaux, un peu en marge de la ligne générale de notre exposé historique.

Depuis 1884, beaucoup ont songé, non seulement par la voie du rattachement budgétaire au Ministère de l'Intérieur, mais par la réorganisation fondamentale de la fonction de préfet de police, à réduire la Préfecture de police au rôle de succursale de la rue des Saussaies, et à faire du préfet de police, dans la mesure où il existerait encore, un subordonné du directeur de la Sûreté générale. M. Henri Chardon, notamment, a soutenu ce point de vue dans des études [21] un peu rapides,

(20) Nous avons insisté sur ces séances parlementaires de 1884 uniquement parce qu'elles ont marqué le point culminant, et sont demeurées comme les « temps héroïques » de la lutte entre le Conseil municipal de Paris et la Préfecture de Police. Depuis cette date, la situation n'a jamais atteint à une telle tension.

Au point de vue purement budgétaire, d'ailleurs, la fixation de la part contributive de l'Etat aux dépenses des services de la Préfecture de Police ne constituait pas une nouveauté : la loi du 6 juillet 1860 avait, pour la première fois, fixé la part de l'Etat dans la dépense qui résultait de la réorganisation récemment effectuée de la police municipale de Paris. Cette part avait été augmentée successivement par les lois du 18 juillet 1867, du 25 janvier 1872 et du 24 décembre 1878. En 1883, le Conseil municipal de Paris avait purement et simplement refusé de voter les crédits de la Police. En 1884, M. Andrieux étant parti, il avait adopté, on l'a vu, une attitude moins intransigeante. Le vote des crédits n'a plus fait depuis cette date, l'objet d'une difficulté de principe, soit au Parlement, soit au Conseil municipal.

(21) Henri CHARDON, *L'Administration de la France*, p. 183.

mais pleines d'aperçus intéressants, sur la réorganisation des administrations publiques.

M. Hennion, directeur de la Sûreté générale, nommé préfet de police en 1913, essaya un commencement de désarticulation par le système des « districts », et surtout par la suppression du service de la sûreté, remplacé par une direction de la police judiciaire, confiée à un magistrat. Il semble bien, malgré tout, que ce régime touche à sa fin : un fonctionnaire de la Préfecture a déjà pris la place du magistrat, et nous nous acheminons évidemment vers le rétablissement du service de la sûreté tel qu'il fonctionnait avant 1913.

Il convient enfin de signaler le projet de suppression de la Préfecture de police conçu par M. Caillaux, dans son étude dénommée « *Le Rubicon* », telle, du moins, qu'elle est présentée par le réquisitoire introductif d'instance du procureur général et les rapports de la Commission d'instruction de la Cour de Justice, qui a eu à connaître de faits reprochés à l'ancien président du Conseil. La Préfecture de police devait disparaître pour ne plus former qu'une simple Direction de la police municipale, rattachée à la Préfecture de la Seine. Un sous-secrétariat d'Etat de la Police devait, enfin, être créé au Ministère de l'Intérieur (22).

(22) Il va sans dire que nous signalons ces derniers projets à titre purement documentaire, et seulement dans la mesure où ils sont susceptibles de présenter un intérêt de droit public ou constitutionnel, au cours d'un étude sur l'organisation de l'un des services les plus importants de l'Administration française.

§ 2. — Le régime de la Loi municipale du 5 avril 1884. La police rurale.

La loi du 20 janvier 1874 avait réglé à titre provisoire le mode de nomination des maires et adjoints, ainsi que celui du personnel subalterne de la police municipale. Une loi du 12 août 1876 fit cesser les effets de la loi précédente, sans même qu'on crût devoir attendre une étude d'ensemble du Code municipal. Cette nouvelle loi avait pour but de restituer aux conseils municipaux des communes non chef-lieu de département, d'arrondissement ou de canton, le droit d'élire le maire et les adjoints. La Chambre des députés avait bien voté la restitution aux maires des droits de police municipale ; mais, devant l'opposition résolue du Sénat, elle se borna à adopter les modifications sus-énoncées. La loi du 5 avril 1884, [23] qui avait fait l'objet de nombreuses discussions et de nombreux rapports, à la Chambre et au Sénat, depuis le 19 décembre 1882, date de dépôt du rapport général de M. de Marcère, jusqu'au 15 mars 1884, date du dernier vote du Sénat, allait régler d'une façon définitive le mode de nomination des maires et des adjoints, sans aucune distinction, par le conseil municipal de chaque commune.

Aux termes de l'article 88 de la loi du 5 avril 1884, le maire nomme à tous les emplois communaux pour lesquels les lois, décrets et ordonnances actuellement

(23) Pour l'ensemble de la loi, voir Morgand, *La Loi Municipale*, et plus particulièrement 1er vol., p. 668 et s., et 2 vol. pp. 1 à 52.

en vigueur ne fixent pas un droit spécial de nomination. En conséquence, tous les agents, inspecteurs de police, gardes-champêtres, doivent être nommés par le maire. Les gardes-champêtres doivent être agréés et commissionnés par le sous-préfet ou le préfet, dans l'arrondissement chef-lieu.

L'article 91 stipule que le Maire est chargé, sous la simple surveillance de l'administration supérieure, de la police municipale, de la police rurale et de l'exécution des actes de l'autorité supérieure qui y sont relatifs. Quant aux mesures de police générale, de sûreté générale proprement dite, il les exécutera, aux termes de l'article 92, sous l'autorité de cette même administration supérieure. Agent autonome dans cette partie des attributions municipales qui lui sont dévolues par l'effet de l'article 91, il devient un agent hiérarchiquement subordonné au préfet, du fait de l'article 92.

Les articles 94, 95 et 96 déterminent les conditions dans lesquelles le maire prendra les arrêtés nécessités par l'administration de sa commune, et les besoins de police auxquels il aura à pourvoir.

Les articles 97 et 98 énumèrent les différentes attributions de la police municipale. Ces divers articles sont suffisamment connus, pour n'avoir pas besoin de les détailler plus longuement dans ce chapitre.

Il y a lieu de retenir spécialement l'article 99, qui consacre le droit pour le préfet de se substituer au maire pour l'exécution de toutes les mesures qui rentrent dans les attribuitons normales du pouvoir municipal, si ce pouvoir est défaillant ou simplement né-

gligent, après une mise en demeure adressée au maire, dans les conditions de l'article 85 de la loi. Cette superposition d'autorité ne s'applique toutefois qu'aux mesures relatives au maintien de la salubrité et de l'hygiène, ainsi que de la sûreté et de la tranquillité publiques.

L'article 103 institue une nouvelle dérogation au principe de l'autonomie municipale. Reprenant en partie les dispositions du décret du 26 décembre 1855, la loi municipale décide que dans les villes de plus de 40.000 habitants, — qu'elles soient ou non chef-lieu de département, — l'organisation du personnel chargé du service de la police est réglée, sur l'avis du Conseil municipal, par décret du Président de la République. Si un conseil municipal n'allouait pas les fonds exigés pour cette dépense ou n'allouait qu'une somme insuffisante, l'allocation nécessaire serait inscrite au budget de la commune par décret du Président de la République, le Conseil d'Etat entendu. Enfin, le même article 103 renforce encore l'autorité du préfet par l'agrément qu'il doit donner aux nominations des agents, sous-brigadiers, brigadiers et inspecteurs de police, qu'il aura seul le droit de révoquer.

L'article 104, qui fait à la ville de Lyon et à l'agglomération lyonnaise une situation exceptionnelle, n'est pas une innovation. La loi du 19 juin 1851 avait déjà, nous l'avons dit, investi le préfet du Rhône des attributions de police. Il avait même conservé ces attributions pendant la période qui va du 4 septembre 1870, date à laquelle la mairie centrale de Lyon avait été rétablie,

jusqu'au 4 avril 1873, date de sa suppression par l'Assemblée nationale. La loi de finances du 13 avril 1900 a réglé définitivement les parts contributives de l'Etat, de la ville de Lyon et de l'agglomération lyonnaise au budget de la police du Rhône. Le préfet est secondé dans son administration par un secrétaire général spécial. La Direction de la Sûreté générale n'a pu obtenir jusqu'à ce jour la nomination d'un commissaire central, (24) comme dans les autres villes de France, dont Marseille, par exemple, centre cependant plus important que Lyon.

Par extension de l'article 104 de la loi municipale, la loi du 8 mars 1908 a doté Marseille de la police d'Etat, sous l'autorité du préfet des Bouches-du-Rhône. La loi du 14 novembre 1918 a créé un régime identique dans les villes de Toulon et de la Seyne, dont la police est dirigée non plus par un commissaire central, mais, on ne sait trop pourquoi, par un directeur de la police d'Etat, sous l'autorité du sous-préfet de Toulon.

Enfin, la loi du 26 juin 1920 (25) a organisé la police d'Etat dans la commune de Nice, sur des bases identiques à celles de Marseille et de Toulon.

Notons, en passant, qu'aucun changement n'est apporté par la loi municipale au mode de nomination

(24) A côté de l'impuissance de l'Administration à se débarrasser du système de l'Empire, il convient de rappeler le libéralisme de la Monarchie de Juillet, qui, par ordonnance du 16 octobre 1830, avait supprimé le Commissariat central près la Préfecture et transporté à la Mairie de Lyon ce même commissariat, chargé, sous l'autorité du maire, de la direction des opérations des dix commissariats de quartier établis par la même ordonnance.

(25) *Journal Officiel* du 29 juin 1920, p. 9.110.

des commissaires de police. Ils sont toujours dans la dépendance du préfet et du pouvoir central ; en fait, ils sont placés sous l'autorité du maire, comme ils l'étaient déjà, formellement [26], au temps où les maires eux-mêmes étaient une émanation de la puissance gouvernementale. Nous aurons à examiner plus loin les conséquences du maintien de cette subordination, à laquelle il faut imputer, en partie tout au moins, la faillite de la police municipale.

Nous ne voudrions pas terminer ce chapitre sans quelques considérations très générales sur la police rurale, telle qu'elle a été organisée par la loi municipale, plus particulièrement du point de vue des agents auxquels l'autorité municipale confie l'exécution des décisions réglementaires à peu près souveraines qu'elle prend en cette matière [27].

La police rurale procède du double caractère de la police générale : elle est à la fois police administrative, à rôle préventif [28], et police judiciaire, lorsque, à la minute même où cesse la police administrative impuissante, commence la répression [29].

La police rurale exerce sa surveillance sur les campagnes par des agents spéciaux, les gardes-champêtres. On a reproché avec raison à ces agents l'insuffisance de leurs constatations ; les statistiques de la Chan-

(26) Décret du 26 septembre 1855, art. 3. On chercherait vainement dans le texte de loi du 5 avril 1884, une disposition identique. Ici encore, la tradition de l'Empire a prévalu.

(27) Cf. ARCHÉ, *La Police rurale, essai de réorganisation*, Thèse Montpellier 1913.

(28) Code de Brumaire An IV, art. 19.

(29) Code d'Instruction criminelle, art. 8.

cellerie [30] ont démontré qu'il ne fallait compter que sur un nombre de procès-verbaux infime par rapport à un nombre déterminé de gardes-champêtres. Cette infériorité et cette insuffisance [31] proviennent, en grande partie, du personnel lui-même, en général âgé et très souvent encore, illettré. Les traitements qui leur sont alloués ne permettent pas à ces agents de se consacrer exclusivement à leur rôle administratif ou judiciaire, de telle sorte que le concours par eux prêté à l'exercice de la police générale est à peu près nul. D'autres raisons d'infériorité tiennent aussi au statut lui-même de la fonction. Le garde-champêtre est, en effet, nommé par le Maire ; il est donc sous sa surveillance quotidienne, surveillance de tous les instants. Il vit dans une commune où, pour ménager le maire, il lui faut ménager tous ses électeurs, car c'est au maire qu'aboutissent les plaintes dirigées contre lui, et il aura toujours tort, d'avance, devant l'électeur irresponsable et menaçant. Le garde-champêtre n'a aucune direction en dehors de celle du maire. La surveillance des chefs de brigade de gendarmerie [32] est inefficace, et même illogique ; faire contrôler par un sous-officier de gendarmerie un agent de la police judiciaire qualifié comme tel d'officier par le Code d'instruction criminelle lui-même, est chose au moins anormale, du point de vue des principes. Le Procureur de la Répu-

30) ARCHÉ, *op. cit.*, p. 63.

(31) Circul. Ministre Intérieur à Préfets (*J.-O.* du 21 juin 1898, p. 3.821, 1re col.)

(32) Décret du 1er mars 1854, art. 624 (reproduit par l'art. 312 du décret du 20 mai 1903).

blique ignore des agents, ses auxiliaires cependant, sur la nomination desquels il n'est jamais consulté. Le commissaire de police pourrait bien les requérir en vertu de l'article 3 du décret du 28 mars 1852 : mais c'est là une opération rarement tentée.

A tous ces points de vue, la loi municipale n'a rien apporté qui fût de nature à relever l'institution. Depuis 1884, elle est demeurée dans le même marasme prolongé, et rien, quant à présent, ne fait entrevoir l'espérance de la plus minime amélioration. (33)

§ 3. — L'évolution de la police spéciale.

La surveillance des chemins de fer ne devait pas, à elle seule, résumer toute l'activité de la police spéciale. A mesure qu'elle durait, le Gouvernement avait senti croître en son sein le désir d'utiliser dans des voies nouvelles une administration qu'il tenait dans sa dépendance, puisqu'elle était la seule fonction d'Etat proprement dite dans l'organisation de la police, et qu'à ce titre elle était soustraite à toutes les influences locales qui eussent pu, parfois, s'exercer en sens opposé. Le cadre des chemins de fer lui-même était devenu trop étroit. Que restait-il, en effet, de cette surveillance primitive, de cet état journalier des voyageurs sus-

(33) Dans un projet de « départementalisation » de la police, préparé sous le ministère de M. Clemenceau, en 1918, les gardes-champêtres devaient être réunis en brigades cantonales de 4 à 5 unités, installées aux chefs-lieux de canton et rayonnant, de ce centre, dans les différentes communes. Le projet n'a cependant pas été déposé. Il est permis d'observer un certain scepticisme à l'endroit de la portée pratique d'une telle réforme, qui eût doublé, bien inutilement, la gendarmerie.

pects, qu'aucun commissaire spécial ne fournissait plus depuis longtemps, de cet autre état exigé par la circulaire interministérielle du 29 décembre 1855, indiquant les retards dans les heures d'arrivée des trains, de toutes ces précautions de sécurité qu'on dirait, à distance, avoir été inspirées par la terreur des premiers débuts, celle-là qui avait, jadis, envahi Thiers lui-même ? Ainsi contenue dans des limites trop étriquées, la police spéciale n'eût pas tardé à disparaître, comme avaient disparu les anciens commissaires départementaux, quelque temps à peine après leur institution.

La juridiction limitée des commissaires spéciaux, tant au point de vue territorial qu'à celui de leur activité générale, allait être élargie par le décret du 22 décembre 1893, qui stipulait qu'à l'avenir, les commissaires spéciaux exerceraient dans toute l'étendue du département de leur résidence la police judiciaire, conformément aux dispositions du Code d'Instruction criminelle. Une circulaire du ministre de l'Intérieur du 27 décembre suivant précisait les raisons pour lesquelles le Gouvernement avait cru devoir prendre cette décision. Ce n'était nullement pour donner aux procureurs de la République de nouveaux auxiliaires ; les commissaires spéciaux devaient bien, sans doute, en vertu de leur qualité nouvelle d'officiers de police judiciaire auxiliaires des procureurs de la République, prêter à ces magistrats un large concours. Mais ils demeuraient, avant toute chose, les auxiliaires des préfets, seuls chefs hiérarchiques qu'ils aient à connaître,

« à qui, seuls, il appartient de les diriger, d'exiger d'eux les services qu'on pouvait attendre de leur activité et de leur expérience professionnelle. » « Je tiens à insister, écrivait le ministre de l'Intérieur, sur la nécessité pour vous (les Préfets) de prendre la direction effective du service. » Il faut bien se souvenir, en effet, des circonstances dans lesquelles le Gouvernement de 1893, — M. Raynal étant ministre de l'Intérieur, — avait été mis dans l'obligation de renforcer les services de la Police spéciale. Nous étions alors aux plus sombres jours de la propagande anarchiste et internationaliste, les attentats se multipliaient, les précautions à prendre étaient d'autant mieux commandées par la situation que, sept mois plus tard, le 24 juin 1894, le chef de l'Etat lui-même, M. Sadi-Carnot, tombait assassiné à Lyon par l'anarchiste Caserio. Un état nominatif spécial pour anarchistes (états verts) était créé à la Direction de la Sûreté générale, et les préfets, responsables de tous les déplacements des anarchistes signalés, ne manquèrent pas de se préoccuper de cette partie de leurs attributions avec une activité presque fébrile, et qui, vue à distance, ne laisse pas que d'étonner, lorsqu'on consulte les archives de l'époque dans les commissariats spéciaux.

La plupart des anarchistes, — dont quelques-uns prirent parfois des allures d'opérette, — étaient, du reste, des étrangers, italiens agités, slaves visionnaires, espagnols aigris. De là, précisément, la nécessité où se trouva la Sûreté générale d'organiser aux frontières un service de surveillance plus resserré, afin d'empêcher

l'entrée en France de tous ces personnages indésirables, et aussi des nombreux tracts ou brochures de propagande criminelle, qu'ils réussissaient à introduire, malgré le contrôle simultané de la Police et de la Douane. Les attributions nouvelles de la police spéciale devaient donc conduire, par la force même des choses, à une augmentation des cadres, en dehors de laquelle aucune surveillance utile n'eût pu être effectuée. Cette surveillance elle-même se continuait à l'intérieur du territoire, dans les grands centres ouvriers, plus particulièrement enclins à la contagion inhérente à toutes les doctrines simplistes, comme l'anarchisme, et aussi dans les nombreuses colonies d'étrangers, telles que les villes d'eaux. Ajoutons encore que cette propagande révolutionnaire coïncidait avec une période de troubles ouvriers dont Fourmies n'avait été qu'un épisode, et que tout cela justifiait peut-être la précaution prise par le Gouvernement de se tenir plus étroitement renseigné sur cette série d'agitateurs patentés du monde ouvrier.

Une mesure plus grave encore allait renforcer l'action de la Police spéciale. A la suite d'incidents connus, se rattachant à l'affaire Dreyfus, le Gouvernement de M. Charles Dupuy et de M. de Freycinet, ministre de la guerre, se décida à retirer au 2e bureau de l'Etat-Major de l'armée le service du contre-espionnage, et à le passer à la Direction de la Sûreté générale. Une décision du 1er mai 1899 réalisait cette mesure, qui a été maintenue et complétée, en 1902 et en 1903, sous le ministère de M. le général André. Dans l'esprit du public, cependant, il s'est produit une confusion entre

le service du contre-espionnage et le service de l'espionnage proprement dit. Le premier seul a été confié au ministère de l'Intérieur, le ministère de la Guerre s'étant réservé le service de l'espionnage à l'étranger. Il est bien évident qu'il avait, à ce titre, une vocation particulière, en raison de la technicité même du service d'informations qu'il avait à assurer.

L'organisation créée par la décision du 1er mai 1899 a été complétée encore par l'instruction du 30 juin 1913 sur le contre-espionnage, la surveillance des frontières terrestres et maritimes, et des établissements de la guerre et de la marine. Cette organisation répondait à des organisations similaires fonctionnant avec succès dans certains pays voisins de la France (en Allemagne notamment, avant la guerre de 1914). Elle offrait comme principal avantage d'augmenter sans grands frais et dans une très notable proportion les moyens d'information dont disposaient autrefois ceux de nos agents qui ont dans leurs attributions la garde et la surveillance des frontières. Cette partie de leurs attributions générales a retenu à peu près toute l'activité des commissariats spéciaux des ports et frontières, durant la période d'août 1914 à la fin des hostilités.

Il faut ajouter à tous ces services les innombrables enquêtes administratives dont les bureaux des préfectures, et plus particulièrement le cabinet du préfet (34), se déchargent sur les commissariats spéciaux : secours,

(34) Sur l'ampleur du rôle spécial dévolu à une simple organisation de fait, comme le cabinet du préfet, cf. HAURIOU, *Droit administratif*, p. 282 (9e édition).

distinctions honorifiques, renseignements sur les fonctionnaires publics, service des étrangers, répression de la spéculation, mouvement social, mouvement ouvrier, situation politique, etc., toutes interventions qui compliquent encore la besogne primitivement assignée.

D'une façon générale, on peut dire que l'ancienne conception de la police spéciale des chemins de fer a succombé sous la véritable avalanche de services accessoires qui s'est abattue sur elle depuis sa création. Et voici, cependant, que la fatalité même des événements a rendu un regain d'actualité à son fonctionnement et à son caractère primitifs. La crise des transports par voie ferrée a amené dans les Compagnies de chemins de fer un personnel nouveau, mal recruté, inexpérimenté et peu disposé à un effort prolongé de production. Cette irrégularité dans le travail, une absence de surveillance à tous les degrés de la hiérarchie, secondée encore par cette espèce de renoncement volontaire à toutes les prérogatives d'autorité qui accompagne ou qui suit les grandes crises, l'amoncellement de responsabilités qu'elles accumulent et qui laisse s'obscurcir celles-là même qui seraient essentielles, tout ce concours de circonstances a conduit à un état de fait où, le vol devenant la règle générale, a été mis en péril le patrimoine des Réseaux et, par voie de conséquence, le Trésor public lui-même, responsable du fait de la garantie d'intérêts inscrite aux conventions de 1883. Les Compagnies se sont plaintes d'une absence totale de surveillance — dont elles étaient les premières responsables — et aussi du défaut de ce concours qu'elles

étaient en droit d'espérer de la police spéciale, plus directement chargée de la surveillance des Réseaux. Cette police des chemins de fer était bien devenue, en effet, celle dont on ne se soucie guère : les enquêtes judiciaires retiennent si peu l'attention des commissaires spéciaux, occupés à tant d'autres choses du fait de la police générale, administrative ou politique. Les constatations matérielles imposées par l'exercice de la police judiciaire sont si encombrantes, si ennuyeuses, qu'on leur refuse un temps jugé plus précieux pour tout le reste du service. Aussi, les plaintes s'accumulent, toujours classées sans suite, parfois sans le moindre examen, même superficiel. Il était difficile, dans ces conditions, d'éviter des récriminations des Réseaux, non point tant dans un intérêt financier à protéger que pour essayer, peut-être, de se dégager sur d'autres d'une part essentielle de leur propre responsabilité (35). Il est prudent, en effet, de placer des gendarmes à la porte pour empêcher les voleurs de pénétrer dans la demeure; mais le mieux est encore de la tenir soigneusement fermée. Quoi qu'il en soit, à la suite des plaintes adressées au nom des grands Réseaux par M. Mauris, directeur général du P.-L.-M. et président du Conseil d'exploitation des chemins de fer de ceinture, la Direction de la Sûreté générale, par une circulaire du 22 mai 1919, rappelait aux commissaires spé-

(35) Les Réseaux paraissent s'être rendu compte de la situation : des organisations de « police privée » ont été créées sur le réseau de l'Etat, et sont en voie de formation sur les autres réseaux.

ciaux « qu'en leur qualité d'officiers de police judiciaire, ils avaient le devoir de rechercher, pour les livrer à la justice, les auteurs et complices de crimes et délits, et de réunir les preuves à leur charge ». « J'ai observé, ajoute le directeur de la Sûreté générale, que bon nombre de commissaires spéciaux ont une tendance regrettable à se désintéresser des affaires judiciaires, qui, cependant, doivent, au même titre que les autres, retenir toute leur attention. La plupart du temps, lorsqu'ils sont saisis d'une plainte émanée du service de l'exploitation d'un réseau, ils classent l'affaire ou dressent, pour la forme, un procès-verbal de recherches infructueuses, qu'ils transmettent ensuite au Parquet. Il convient de rompre définitivement avec ces errements..., etc. » Par une nouvelle circulaire du 17 septembre 1919, le directeur de la Sûreté générale insistait une fois de plus sur cette question et prescrivait l'envoi au Contrôle général des Services de recherches judiciaires d'un état mensuel des individus arrêtés ou inculpés pour crimes ou délits de toute nature commis pendant le mois écoulé dans l'enceinte et au préjudice des Compagnies de chemins de fer.

De toute cette sage réglementation, il paraît bien qu'il ne sortira guère autre chose qu'une statistique de plus. Saluons, cependant, ce retour aux purs principes de 1855, et bien qu'il doive s'agir d'un jour sans lendemain [36], réjouissons-nous de cette régression,

(36) Le service est déjà passé aux Brigades régionales de police mobile, renforcées après accord entre les Réseaux et le Ministère de l'Intérieur.

pour autant qu'elle peut permettre d'arracher la police nationale à des entreprises professionnelles, dont quelques-unes paraissent dépourvues de toute espèce d'utilité sociale.

On a pu dire souvent de la police spéciale qu'elle constituait « un corps sans tête, un organisme morganisé » (37). A coup sûr, de tous les services de la police française, c'est le plus désordonné, le plus confus, celui dont on peut dire par excellence qu'il est plus facile d'y remplir le devoir que de l'y discerner. Nous ne voulons point entrer, dans ce chapitre, dans des considérations détaillées sur l'opportunité et l'utilité des services de police politique, ni rechercher si la République a besoin ou non d'une telle sauvegarde, et si même il s'agit là d'une besogne « simplement avouable », comme paraît en douter M. Henri Chardon (38).

D'un point de vue plus pratique, on peut tenir pour assuré qu'il y a dans les commissariats spéciaux, — et parfois même à l'intérieur d'une même département, — une diversité administrative telle, qu'en fait, on se trouve en présence d'ilots isolés, séparés les uns des autres non seulement par les juridictions proprement dites, mais encore par les obligations professionnelles et des directives politiques contradictoires.

La Direction de la Sûreté générale s'est rendu compte de cette absence fondamentale d'unité, et elle a essayé

(37) PERRIER, *op. cit.*, p. 132.

(38) Henri CHARDON, « *L'Organisation de la République* » dans *Revue Bleue*, n° 13, 1917, p. 32 *in fine*.

de la réaliser par la création d'un Contrôle général des Services de police administrative. Nous ne saurions apprécier ce nouveau service en termes mieux appropriés que ceux dont s'est servi un auteur particulièrement qualifié, et que nous reproduisons volontiers (39) :

« Ainsi conçue, et chargée d'intérêts d'un ordre aussi » élevé, la police spéciale avait besoin d'être organisée » à nouveau. Il était important au plus haut point que » les mesures à prendre, dans des espèces qui mettaient en jeu la sécurité nationale, ne fussent pas » laissées à l'initiative, au bon vouloir de chacun. Les » préfets eux-mêmes, bien que représentants du Ministère de l'Intérieur pour l'exercice de la police générale, manquaient de directives et ne savaient pas » toujours guider les commissaires spéciaux dans la » voie qu'il eût fallu suivre. Plus que jamais, le besoin » d'un service à la fois directeur et centralisateur, placé » aux côtés du ministre et obéissant à son impulsion, » se faisait impérieusement sentir. Cet organisme, qui » était représenté déjà par les deux commissaires spéciaux attachés à la Direction de la Sûreté générale, » fut perfectionné par le décret du 26 février 1911, » qui instituait un commissaire principal, chef du service des Archives.

» Le commissaire principal, était-il dit dans le rapport qui précédait le projet de décret, a non seulement la charge de réunir les renseignements

(39) PERRIER, *op. cit.*, p. 97 et s.

» recueillis par les commissaires spéciaux sur tous les » points de la France, mais encore celle d'en contrôler » la valeur et l'exactitude. Il doit suivre très attentivement tous les événements qui se déroulent, et » signaler au directeur de la Sûreté générale les faits » qui paraissent susceptibles de compromettre la sécurité publique.

» C'est uniquement afin d'accroître l'autorité morale » du chef de service que le décret du 7 septembre 1913 » supprima le titre de commissaire principal pour le » remplacer par celui de contrôleur général des services de police administrative. En même temps, un » personnel important de commissaires et d'inspecteurs » lui était attaché, afin de le seconder utilement dans » sa tâche.

» Malgré cela, la centralisation n'a jamais été absolue, en ce sens que les commissaires spéciaux, » aujourd'hui encore, ne dépendent pas uniquement » du Contrôle général ; ils demeurent relativement » indépendants, surtout dans les départements, où ils » sont à la merci des influences locales qui contrebalancent le plus souvent celle du Contrôle (40). En fait, » le Contrôle général n'est chargé que d'un seul des » services de la police administrative, celui des » archives, informations et documents intéressant la » sécurité publique. Il centralise les renseignements,

(40) La plupart des Préfets ignorent le contrôle général, sans qualité pour correspondre avec eux autrement que sous la signature du Directeur de la Sûreté générale, délégué lui-même par le ministre de l'Intérieur.

» les vérifie en cas de besoin, ordonne des enquêtes, —
» à cela se borne son rôle. Il serait souhaitable, pour
» le meilleur rendement du service, que ses pouvoirs
» fussent étendus à tout ce qui concerne l'exercice de
» la police générale, et que les commissaires spéciaux
» reçoivent de lui (et, bien entendu, par l'intermédiaire
» des préfets, qui sont et doivent demeurer leurs chefs
» directs) une impulsion plus énergique. »

D'après M. Perrier (41), la réforme serait facile à réaliser sans augmentation de dépense. Il suffirait d'augmenter le nombre des emplois de divisionnaire, dont la création a été prévue par le décret du 1er septembre 1862 (42). Les divisionnaires seraient placés à la tête d'une circonscription déterminée, comme ils le sont déjà dans la police mobile, et recevraient ainsi directement, ainsi que les préfets, les circulaires et instructions du Contrôle général. Ils s'assureraient au moyen de tournées fréquentes que ces circulaires et instructions sont exactement comprises et observées par les commissaires spéciaux de leur ressort.

Nous sommes, pour notre part, bien loin de partager l'optimisme simplificateur de M. Perrier, sur le rôle de coordination et d'unification que pourraient, le cas échéant, jouer les commissaires divisionnaires ainsi institués. Que le Contrôle général des services de police administrative devienne le chef unique, le régulateur de tous les commissaires spéciaux, cela peut être

(41) PERRIER, *op. cit.*, p. 99, note.
(42) Voir plus haut, page 35.

souhaitable. Mais si les préfets demeurent un intermédiaire obligé entre le Contrôle général et les commissaires spéciaux, n'espérons jamais la moindre unité de vues, parce que le Gouvernement lui-même est impuissant à la réaliser politiquement dans tous les départements de la même manière. Le contrôleur général, ni même le directeur de la Sûreté générale n'auront jamais sur le personnel des préfets une autorité hiérarchique suffisante pour imposer leurs décisions d'une façon uniforme. Lequel des deux suivront alors les commissaires spéciaux, ou le préfet, qui est sur place, qui surveille et qui note, ou le contrôleur général qui est à Paris et qui ne saura ni ne verra rien que ce qu'on voudra bien lui faire voir ou savoir ?

C'est donc, en définitive, le préfet qu'il faudra exclure de la police spéciale, si l'on veut arriver à l'unification du service.

§ 4. — La police judiciaire.

La police judiciaire est née d'un concours de circonstances qui avait révélé l'insuffisance notoire de la surveillance et de la répression dans les milieux ruraux. On n'a pas oublié les événements qui marquèrent le début de l'année 1907 d'une série d'attentats dans la région du Nord de la France, plus particulièrement dans les arrondissements de Béthune, Hazebrouck et Dunkerque. Une première action de police avait mis fin à ces attentats répétés; mais elle ne tarda pas à devenir impuissante devant les exploits renouvelés de bandits organisés, qui mirent au pillage les

communes de Merckeghem, Ermighem, Saint-Pierre-Pierrebrouck, Looberghe et Bourbourg-Campagne, notamment. C'étaient de véritables sièges de maisons de campagne ou de fermes, à la suite desquels propriétaires ou fermiers étaient dévalisés et assassinés même, s'ils tentaient de fuir. Les « bandits d'Abbeville » se contentaient de répondre aux plaintes de leurs victimes par ces significatives paroles : « On s'en f...t, la peine de mort est supprimée ! » L'irritation était devenue si grande dans cette région qu'il y avait lieu de redouter des troubles, où de regrettables erreurs eussent pu être commises, sous prétexte de légitime défense, en un moment d'affolement des habitants. Et cette situation s'aggravait encore de ce fait, à moitié surprenant, que quelques Parquets avaient négligé de se transporter sur les lieux du crime quatre et parfois cinq jours après que le crime avait été commis et constaté (43).

La séance de la Chambre des députés du 28 février 1907 devait mettre en relief l'insuffisance de notre organisation de police. D'après M. Henri Cochin, député du Nord, premier interpellateur à cette séance, ce qui importait, pour assurer la sécurité des campagnes aussi bien que celle des villes, étroitement dépendantes l'une de l'autre, c'était « l'établissement d'un système de répression rajeuni, adapté aux circonstances locales », telles que l'augmentation du vagabondage, et du vagabondage spécial, en particulier, qui favorisaient le

(43) *Journal Officiel* du 28 février 1907, Compte-rendu *in extenso* p. 508, 3e col.

développement de la criminalité dans les régions surpeuplées du Nord.

A cette même séance, M. Steeg, député de la Seine, avait déposé une demande d'interpellation à M. Clemenceau, président du Conseil et ministre de l'Intérieur, sur les mesures que le Gouvernement comptait prendre pour remédier à l'insécurité croissante des villes et des campagnes. M. Steeg faisait valoir qu'il s'agissait d'un débat non plus d'ordre local, « mais d'un problème général qui avait des causes multiples et qui appelait des remèdes variés. » M. Georges Berry, député de la Seine, appelait également l'attention du Gouvernement non seulement sur la situation faite à la province par l'absence d'une police judiciaire, mais encore sur l'état de choses existant à Paris même, malgré la présence d'un service de sûreté particulièrement organisé en vue des recherches judiciaires. Paris ne se réveillait plus, en effet, sans compter au moins deux ou trois attentats, commis sur des personnes de tout âge, de tout ordre et de tout rang, par des bandes de malfaiteurs opérant jusqu'au centre même de la capitale.

M. l'abbé Lemire, député du Nord, rappelait à nouveau les exploits sanglants commis par la bande Pollet, dans la région de Béthune, depuis plusieurs mois et même plusieurs années; il faisait remarquer que, bien que la prison de Béthune contînt déjà plus de 40 bandits de tout sexe, affiliés à la bande Pollet, les exploits de ceux qui avaient jusqu'à ce jour échappé aux

recherches continuaient avec une fréquence absolument déconcertante.

M. Clemenceau répondait au nom du Gouvernement aux divers interpellateurs. Il rappelait les paroles qu'il avait prononcées dans son discours de Draguignan, six mois auparavant, en septembre 1906 : « La seule police qu'une démocratie puisse avouer, la police judiciaire, la police des délits et des crimes, protectrice de tous les citoyens, n'est pas au service de l'arbitraire. Son œuvre est de liberté. Eh ! bien, c'est celle précisément qui est insuffisante... » M. Clemenceau faisait ressortir à l'aide des statistiques de l'Administration pénitentiaire qu'en 1896, le nombre des détenus s'élevait à 43.448, et qu'il n'avait plus été que de 24.393, en 1905, d'où une diminution de 45 %. En 1896, on comptait 87.073 affaires criminelles et correctionnelles dont les auteurs étaient restés inconnus, et partant impunis ; en 1906, il en fallait compter 103.419. Ces chiffres seuls avaient leur claire éloquence. Le budget lui-même de la Sûreté générale n'était que de 18 millions, dont 15 pour Paris et Lyon seulement : il restait donc 3 millions pour la police de tout l'ensemble du territoire. M. Clemenceau déclarait encore qu'il avait fait commencer une grande enquête sur l'état de la police en France, et que la réorganisation générale du Ministère de l'Intérieur serait suivie « d'une réorganisation de la Sûreté générale, qui ne pouvait plus être différée ».

M. Clemenceau s'était rendu compte du peu de place que tenait la police judiciaire dans la Sûreté générale. Aussi, est-ce dans ce sens, et vers ce but, que le nou-

veau directeur se mit à l'œuvre, en constituant une première brigade de police mobile, encore à l'état de simple ébauche, qui fut envoyée aussitôt dans le Nord, à l'assaut des bandits dont les exploits viennent d'être rappelés. Dans l'intervalle, le décret du 29 février 1907 avait procédé à la réorganisation du Ministère de l'Intérieur, « afin de le mettre en harmonie avec les besoins actuels[44]. » La Direction de la Sûreté générale perdait toutes ses attributions administratives, rattachées à la Direction de l'Administration générale. « Désormais, dit le rapport du Président du Conseil, l'Administration et la Police doivent former deux choses distinctes, bien séparées. La Direction de la Sûreté générale ne comprendra plus que des attributions de police ayant un caractère essentiellement judiciaire, à l'exclusion de toute police administrative[45]. » Elle sera réduite à deux bureaux, et cela devait avoir pour but, dans l'esprit de M. Clemenceau, de « constituer un service spécial, qui, si invraisemblable que cela pût paraître, n'existait pas jusqu'à ce jour : il n'y avait pas d'archives, il n'y avait pas de fiches concernant les malfaiteurs de profession. » Aucune recherche judiciaire n'était donc possible dans ces conditions.

M. Clemenceau annonçait d'autre part qu'après la formation de la Brigade centrale, il se proposait de

(44) *Journal Officiel* du 20 février 1907, p. 1.369 et s.

(45) La police administrative a cependant survécu à la direction de la Sûreté Générale dont elle forme le 3e Bureau (voir page 98).

créer des brigades régionales de police mobile, qui devaient être les principaux organes de la police judiciaire. Ces brigades devraient résider sur les lieux même, à l'entière disposition des Parquets ; elles auraient pour mission de suivre dans toutes leurs manifestations les professionnels du vol et du crime. La police était insuffisante dans la France entière : à Marseille seulement, 3.700 affaires avaient été classées sans suite par le Parquet, dans l'année 1906, après recherches infructueuses de la police. La police judiciaire ainsi inorganisée pouvait recevoir une base d'organisation du fait de la création des brigades régionales. Il n'eût plus alors resté à liquider que la question de la gendarmerie et des gardes-champêtres, agents inutilisables ou auxiliaires trop peu utilisés de la police judiciaire. M. Clemenceau ne s'illusionnait guère, du reste, sur la réorganisation de la gendarmerie; il regrettait plutôt que ses multiples opérations aient eu pour principal résultat de la soustraire à peu près complètement à la police judiciaire proprement dite, dont elle eût pu seconder efficacement la mission. M. Clemenceau demandait donc à la Chambre de voter les crédits extraordinaires dont il l'avait saisie, et qu'il jugeait indispensables pour assurer l'œuvre de répression à laquelle le Parlement lui-même l'avait convié.

C'est sur la base des déclarations faites à cette importante séance parlementaire qu'a été réalisée l'organisation de la police judiciaire. Un décret du 30 octobre 1907 (46) a institué 12 brigades régionales de police

(46) *Journal Officiel* du 24 janvier 1908.

mobile qui, en vertu de l'article premier dudit décret, ont pour mission exclusive de seconder l'autorité judiciaire dans la recherche et la répression des crimes et délits de droit commun. Elles devaient être administrées par un service central, dénommé Contrôle général des Services de recherches judiciaires, confié par décret du 4 mars 1907 à un commissaire spécial, promu contrôleur général par décret du 7 septembre 1913.

Comment allaient fonctionner ces nouveaux cadres de police judiciaire ? A le préciser, le Garde des Sceaux et le ministre de l'Intérieur se sont employés, en deux circulaires qui sont demeurées comme le statut de l'institution, et qui doivent, à ce titre, être sommairement rappelées ici.

Par une circulaire du 4 avril 1908, M. Briand, ministre de la Justice, avisait les procureurs généraux de la mise en marche du service et traçait les limites de son intervention en matière de police judiciaire. La mission des commissaires de la police mobile était exclusivement judiciaire (47); ces fonctionnaires, ayant la qualité d'officiers de police judiciaire, étaient par là même auxiliaires des procureurs de la République. Ils devaient donc être à leur disposition pour remplir les délégations qui pourraient leur être confiées, aux termes de l'article 52 du Code d'Instruction criminelle, et aussi pour l'exécution des commissions rogatoires des juges d'instruction de leurs circonscriptions. Avant

(47) M. Clemenceau en avait pris l'engagement formel devant le Parlement.

toutes choses, ces agents auraient à circuler le plus souvent possible dans leur ressort, et exercer de la sorte, d'une façon spontanée, les pouvoirs propres qu'ils tenaient de la loi elle-même (art. 48, 49, 50, 53 et 54 du Code d'Instruction criminelle) et qui sont de nature à laisser une large part d'initiative aux officiers de police judiciaire auxiliaires des Parquets. C'est par l'intermédiaire des procureurs généraux seuls que le concours de la police mobile devrait être requis par les magistrats inférieurs, sauf les cas de nécessité urgente, et à charge par eux de rendre compte au chef du Parquet général. Les Parquets étaient invités à envoyer les mandats d'arrêt ou les différents avis de recherches à la Direction de la Sûreté générale, chargée de les diffuser par la voie du *Bulletin hebdomadaire de Police criminelle*, mis gratuitement à la disposition des diverses autorités administratives ou judiciaires qu'il était susceptible d'intéresser.

Au point de vue du statut personnel des fonctionnaires de la police mobile, la même circulaire indiquait que, rétribués exclusivement sur le budget du Ministère de l'Intérieur, il serait administré par la seule Direction de la Sûreté générale. Toutefois, les procureurs généraux seraient invités à fournir des notes annuelles sur l'aptitude et le zèle professionnels de ces fonctionnaires.

Par une circulaire du même jour 4 avril 1908, M. Clemenceau informait de son côté les préfets « qu'en procédant à une telle innovation, le Gouvernement avait eu pour but unique de doter le pays d'un orga-

nisme devenu indispensable de préservation sociale, et mieux à même que les polices locales, trop étriquées, trop limitées par leurs juridictions, de se consacrer à la recherche des délits et des crimes et à la poursuite de tous les malfaiteurs. » Il rappelait d'une façon catégorique son engagement solennel devant les Chambres de consacrer cette police nouvelle à des missions exclusivement judiciaires. En aucune circonstance, par conséquent, les préfets ne devraient faire appel au concours des brigades mobiles, « les enquêtes à caractère administratif, et surtout politique, leur étant rigoureusement interdites. » Il n'y avait donc, par suite, « qu'à indiquer les relations que les brigades régionales doivent entretenir avec l'ensemble de la police et les pouvoirs autres que les pouvoirs judiciaires, et avec le Ministère de l'Intérieur, chargé de recruter, de rétribuer et d'avancer leurs fonctionnaires et agents, de régler leurs frais de service, et d'assurer, au point de vue administratif, en même temps que la discipline nécessaire, la centralisation et la diffusion des informations propres à sauvegarder la sécurité des biens et des personnes. »

Ces règles une fois tracées, après avoir rappelé sa ferme volonté de maintenir l'unité de l'administration de la police, pour le plus grand profit de l'œuvre commune, M. Clemenceau, reprenant la vieille doctrine jacobine, — celle-là même qu'il avait instaurée par le décret du 16 juin 1907 sur les préséances et le rang officiel accordé aux préfets, — concluait de tout ce qu'il venait d'écrire : « Il va de soi, Monsieur le Préfet,

que tout en appliquant leurs aptitudes et leur zèle professionnel à des objets étrangers à votre domaine propre, les commissaires de police mobile ne sauraient être affranchis de votre surveillance. Comme représentant du Gouvernement, il vous appartient d'exercer sur eux, au même titre que sur les divers fonctionnaires et agents en résidence ou en tournée dans votre département, le contrôle ordinaire au point de vue de leur conduite, de leur attitude, de leurs rapports généraux avec les autres services..., etc. MM. les Préfets des départements où est fixée la résidence des agents seront d'ailleurs appelés à donner sur eux... des notes annuelles séparées de celles que fourniront concurremment les procureurs généraux... »

Que nous voici loin, en vérité, « de la haute autorité des Cours d'appel », de la « surveillance des procureurs généraux », du « contrôle que ces derniers exercent sur la façon dont les commissaires de police mobile remplissent leur mission », de l'avertissement prévu par l'article 280 du Code d'Instruction criminelle, et même des injonctions adressées par la 1re Chambre de la Cour d'appel, en exécution de l'article 281 du même Code. C'était bien là, cependant, des garanties suffisantes, et il n'y avait aucune raison valable d'ajouter la surveillance préfectorale au seul contrôle hiérarchique de fonctionnaires qu'on proclamait, d'autre part, soustraits complètement à l'emprise de l'Administration départementale.

Cela n'a pourtant pas empêché l'institution des brigades mobiles d'être profitable à l'ordre public. Les

services par elles rendus ont justifié l'augmentation des cadres primitifs ; en effet, un décret du 31 août 1911, a porté à 15 le nombre des brigades de police judiciaire. Les attributions de la police mobile ont été encore accrues du fait de la circulaire du garde des sceaux du 21 septembre 1911, invitant les procureurs généraux à requérir ce service « toutes les fois que l'auteur d'une infraction est en fuite, soit que le crime ou le délit ait été commis dans une localité rurale, soit qu'il ait été commis dans un centre urbain pourvu d'un service de police », et cela indépendamment du caractère de plus ou moins grande gravité attribué au fait délictueux signalé par les autorités judiciaires.

Enfin, pour parer aux déplacements d'extrême urgence, chaque brigade a été pourvue d'une voiture automobile, conduite par un inspecteur-chauffeur. Au siège de chaque brigade se trouve également installé un service photographique, avec tous les appareils de mensuration nécessités par l'emploi de la méthode Bertillon.

Il est bon de noter, en terminant ce chapitre, que les brigades mobiles fonctionnent sous l'œil attentif du contrôleur général, chef suprême du service à la Direction de la Sûreté générale. Un état journalier lui rend compte de l'utilisation du personnel et lui permet de contrôler rigoureusement les déplacements et les frais de service qu'ils ont occasionnés. Il convient de rappeler aussi qu'à l'intérieur même de chaque brigade régionale, une forte discipline hiérarchique a été instituée, qui permet de maintenir intacte la subordination absolue du personnel au commissaire divisionnaire,

seul responsable du service au regard du Contrôle général. Ce sont donc des services bien ordonnés, dirigés avec méthode vers un but uniforme par une autorité unique, et qui laissent l'impression d'une force véritable toujours en éveil. Il faut souhaiter, en conséquence, que l'institution se généralise (48), puisqu'elle paraît constituer, dès à présent, un modèle à proposer dans tout système de réorganisation des cadres et des attributions de la Sûreté publique.

Renseignements statistiques sur les résultats obtenus par les brigades de police mobile depuis leur création (49)

Au 31 décembre 1919, le Contrôle général des Services de recherches judiciaires avait établi environ 2.400.000 fiches individuelles, dont 1.500.000 pour le droit commun, 850.000 pour le contre-espionnage et 30.000 au titre du *Bulletin hebdomadaire de Police criminelle*, telles que vols de titres, bijoux, tableaux, etc., à rechercher.

La série des fiches de « spécialités » atteint 50.000.

Enfin, plus de 500.000 dossiers individuels ont été constitués, dont 365.000 pour le droit commun, 150.000

(48) Le nombre des Brigades a été porté de 15 à 17 par décret du 22 décembre 1919 (*J.-O.* du 4 janvier 1920, p. 114). Leur siège est donc actuellement à Paris, Lille, Caen, Angers, Orléans, Clermont-Ferrand, Bordeaux, Toulouse, Marseille, Lyon, Dijon, Reims, Rennes, Montpellier, Nancy, Amiens et Strasbourg (en plus Rouen et Ajaccio, décret du 8 octobre 1920, (*J.-O.* du 22 octobre, p. 16226).

(49) Renseignements communiqués par le Contrôle Général des Services de Recherches judiciaires.

pour le contre-espionnage et 2.500 pour la traite des blanches ou le trafic des stupéfiants.

Il résulte de la statistique générale des arrestations opérées par la police mobile depuis sa création (avril 1908) jusqu'au 31 décembre 1918, que le service a arrêté 7.955 individus accusés de crimes. C'est la 13e brigade (Rennes) qui arrive en tête avec 756 arrestations, depuis sa création, en 1911 seulement, avec une moyenne annuelle de 94, dépassant de près du double la moyenne annuelle des autres brigades.

Durant la même période, il a été arrêté 48.078 individus inculpés de différents délits. La 15e brigade (Nancy) détient le record de ces arrestations, avec une moyenne annuelle de 646. La 9e brigade (Marseille) a fourni un total de 6.034 arrestations pour crimes ou délits, de 1911 à 1918.

Enfin, pendant ce même laps de temps, 93.178 individus ont été mesurés et photographiés en vue de leur identification.

Dans le courant de l'année 1919, les brigades de police mobile ont arrêté 1.004 individus pour crimes et 6.196 pour délits. La 4e brigade (Angers) et la 13e brigade (Rennes) arrivent respectivement à 131 et 124 arrestations pour crimes divers, dont 82 avortements pour Angers seulement.

Il y a lieu de noter que, dans ces chiffres, ne figurent que les individus arrêtés et maintenus par les Parquets, ou mis en liberté provisoire et poursuivis sur citation directe.

§ 5. — Les Formations de police issues de la guerre de 1914-1918.

I. — *Les gardes-civils.*

Dès 1913 (50), le Gouvernement, se rendant compte chaque jour davantage de l'impossibilité d'éviter une guerre franco-allemande, et voulant organiser un service de police plus resserré, prêt à fonctionner en temps opportun, avait décidé la création dans chaque commune ou chaque groupement important, d'une équipe de « gardes-civils », recrutés parmi les citoyens non mobilisés de l'endroit et chargés de veiller à la police de la circulation. Ces nouveaux agents étaient placés sous le commandement d'un chef de détachement; ils n'avaient à recevoir des ordres que des préfets et sous-préfets, à l'exclusion de toute intervention des autorités municipales. Ces détachements de gardes-civils assurèrent un service de jour et de nuit à tous les points importants, tels qu'intersections de route, où leur présence était jugée indispensable par l'Administration supérieure. Ils avaient pour mission de vérifier les sauf-conduits et tous les autres titres de circulation dont l'obligation était imposée à tous les citoyens du fait de l'état de guerre et des mesures restrictives commandées par l'état de siège établi sur le territoire français depuis le 5 août 1914. Les gardes-civils continuèrent leurs fonctions jusqu'à fin novembre 1914, date à laquelle les détachements furent dissous.

Ils furent alors remplacés par un corps nouveau, créé

(50) Instruction secrète des ministres de la Guerre et de l'Intérieur, d'octobre 1913.

par le décret du 7 novembre 1914 (51). Le dit décret stipulait, en effet (art. 1er), que, pendant la durée de la guerre, des « agents de police auxiliaire » pourraient être nommés par arrêté du préfet soumis à l'approbation du ministre de l'Intérieur. Ces agents auraient pour mission de coopérer au maintien de l'ordre, et particulièrement à l'application des mesures de sûreté générale dictées par les circonstances. Ils devaient être recrutés (art. 2) exclusivement parmi les citoyens français dégagés de toute obligation militaire. Leur solde était à la charge du Ministère de l'Intérieur (chap. 60 *bis* du budget du département). Ces agents furent, par la suite, utilisés pour le service de surveillance des usines et établissements, soit de l'Etat, soit de l'industrie privée, qui travaillaient à un titre quelconque pour la Défense nationale. Ils ont été supprimés progressivement après l'armistice du 11 novembre 1918.

Les agitations ouvrières qui se sont succédé en 1919, et plus particulièrement dans les premiers mois de 1920, et qui ont créé de si graves difficultés à l'œuvre du relèvement par le travail, ont préoccupé vivement l'opinion publique. Sous le nom de « Ligues civiques » ou encore « Ligues d'Union civique », nous avons pu assister à des exemples caractéristiques de « self-defense » fournis par de nombreuses catégories de citoyens qui se sont proposé, selon les cas, tantôt d'assurer l'ordre dans la rue, tantôt de remplir les différents services de ravitaillement, transports, éclairage,

(51) *Journal Officiel* du 9 novembre 1914, p. 8.643.

force motrice, etc., indispensables à la vie nationale et abandonnés par les corporations en grève. C'est ainsi qu'il s'est créé en France une sorte de police auxiliaire, analogue à celle que, pendant la grève des cheminots de septembre 1919, le Gouvernement anglais avait utilisée, et qui était composée de citoyens inscrits aux contrôles de la police et encadrés par elle. Une organisation semblable a vu le jour en Espagne, notamment à Barcelone, terre classique de la « grève générale », où, avec l'approbation et l'aide du Gouvernement espagnol, 15.000 *Somaténès*, armés de carabines et de revolvers, ont assuré l'ordre, prêtant ainsi leur concours volontaire à la police officielle, parfois impuissante.

Dégagées de toute arrière-pensée politique et considérées en quelque sorte d'un point de vue exclusivement subjectif, ces organisations de circonstance apparaissent comme un retour volontaire à l'excellent principe de la responsabilité collective, sur lequel était fondée la police dès les temps mérovingiens (52), et que les rois s'étaient efforcés de développer jusqu'à la fin du XVI[e] siècle. Les « Ligues d'Union civique » ont constitué une manière de « guet bourgeois » fonctionnant à côté du « guet royal » (53) actuel, c'est-à-dire la police régulière, quoique n'ayant pas été encadrée par elle. Bien que le principe de la responsabilité collective en

(52) DECLAREUIL, *Les Preuves judiciaires dans le Droit Franc.* pp. 156 et s. (organisation de la « trustis » au sein de chaque centaine. Ordonnance mérovingienne de 595).

(53) Le « guet royal » ne date que du XI[e] siècle ; il est donc postérieur au « guet bourgeois », qui avait été, à l'origine, formé par les corps de métiers. Le « guet » fut unifié sous Henri II (ordonnance de 1559).

matière de police ait disparu de notre législation et de nos mœurs depuis bien avant la Révolution (54), les applications qui en ont été faites dans ces conditions constituent des exemples précieux d'organisation dans les périodes difficiles ou troublées.

II. — *La militarisation de la Préfecture de police.*

La Préfecture de police n'avait pas échappé à la main-mise de l'autorité militaire, représentée par le Gouvernement militaire de Paris, comme conséquence de la proclamation de l'état de siège. Dès le 7 août 1914, sur la proposition du ministre de l'Intérieur et en application de l'article 8 de la loi du 21 mars 1905 sur le recrutement militaire, un décret présidentiel décidait que, pendant la durée de la guerre, le corps des gardiens de la paix de Paris et celui des sergents de ville des communes du département de la Seine seraient soumis aux lois militaires et feraient partie de l'armée. Aux termes de l'article 2 du décret, ces mêmes agents relevaient particulièrement du ministre de la Guerre, mais restaient placés sous les ordres du préfet de police. Ils conservaient leurs grades ou emplois, ainsi que les traitements qui leur étaient alloués par la ville de Paris ou le département de la Seine. Le personnel recevait

(54) Voir cependant l'article 30 du Code d'Instruction criminelle. La responsabilité collective existe encore dans le domaine colonial, notamment en Indo-Chine, où les indigènes réclament sa disparition (Proclamation du Gouverneur général de l'Indo-Chine du 12 octobre 1908 qui a promis la suppression de la responsabilité collective des villages en matière de fraudes sur les alcools. MÉRIGHNAC, *Législation coloniale*, édit. 1912, p. 155).

enfin une assimilation de grade, allant de sous-officier à commandant, et même jusqu'au grade de colonel attribué au directeur de la police municipale (55).

Il y a lieu de remarquer que cette assimilation militaire hiérarchique ne visait que le personnel des services actifs de la Préfecture de police remplissant en uniforme ses obligations professionnelles. Tous les autres services, y compris le service de sûreté (Direction de la police judiciaire) étaient maintenus dans le *statu quo*.

Vue à distance, d'ailleurs, la militarisation de la Préfecture de police paraît avoir été dépourvue de portée pratique. Elle eût aussi bien fonctionné et rendu les mêmes services si elle avait été maintenue dans son organisation normale. Il est vraisemblable que cette mesure a dû être inspirée au Gouvernement d'alors par la crainte des événements difficiles que semblaient devoir réserver les opérations militaires défavorables qui ont marqué le mois d'août 1914.

III. — *Les services de police aux armées.*

Lorsque, après la première bataille de la Marne et la stabilisation du front français qui suivit la lutte des Flandres et la « course à la mer » de novembre 1914, la nécessité se fit sentir d'une organisation administrative de l'arrière-front, le haut commandement sentit rapidement l'utilité du renforcement des services

(55) *Journal Officiel* du 30 août 1914 (Décret du 9 août précédent).

de police dans la zone des armées, placée jusqu'à ce jour sous la surveillance des prévôtés de gendarmerie. Si ces dernières avaient pu suffire, en effet, pour la police militaire proprement dite, elles étaient devenues impuissantes à assurer les services officieux de sûreté, rendus chaque jour plus impérieusement nécessaires par l'afflux de toutes sortes d'éléments étrangers au pays, et par les dangers mêmes que pouvaient faire courir à la sécurité de nos opérations militaires certains habitants de la région, demeurés sur place malgré les ordres d'évacuation, et utilisés par les émissaires du G. Q. G. allemand, dans un but avéré d'espionnage.

Le Gouvernement estima qu'il convenait, tout en maintenant la gendarmerie dans ses attributions propres de police militaire, de confier à la Sûreté générale le soin d'organiser à l'arrière des armées la police spéciale du contre-espionnage (56). Un décret du 15 janvier 1915, rendu sur la proposition du ministre de l'Intérieur et du ministre de la Guerre, a réglementé la situation des commissaires et inspecteurs de la Sûreté générale envoyés en mission aux armées. Il fut décidé que tous ces fonctionnaires, soit dans l'intérieur des places fortes, soit dans les quartiers généraux d'armées, seraient placés sous les ordres immédiats des chefs d'état-major de ces places fortes ou de ces armées. Ce n'était là qu'une nouvelle application des principes qui avaient été à la base même de l'enseignement de l'Ecole

(56) Le service du contre-espionnage relevait des attributions du Contrôle général des Services de Recherches judiciaires, au Ministère de l'Intérieur, aux termes de l'art. 2 § 3 du décret du 31 août 1911.

supérieure de guerre et qui proclamaient l'impossibilité de séparer l'administration du commandement technique proprement dit. Un conseiller technique fut placé au G. Q. G. du général Joffre pour y centraliser les opérations du service.

Les commissaires et les inspecteurs placés sous la direction du conseiller technique reçurent du décret précité du 15 janvier 1915 une classification hiérarchique à la suite des autorités militaires, et une correspondance de grade fut établie pour les comparutions éventuelles en Conseil de guerre, dont ces fonctionnaires et agents étaient justiciables, aux termes de l'article premier, § 2 du même décret.

Le service paraît avoir, dès le début tout au moins, fonctionné au milieu du désordre général et avec des conflits permanents d'attribution. Il fut même utilisé, parfois, pour des surveillances ou des missions en terrain ennemi, et cette utilisation anormale était d'autant plus grave et redoutable que les fonctionnaires ainsi employés ne pouvaient pas se prévaloir de la qualité de belligérants et perdaient le bénéfice de la protection des lois de la guerre (art. 29, 30 et 31 du Règlement du 18 octobre 1907 concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre) (57). Une certaine unité a été obtenue par la suite, en même temps qu'on retournait à un sens plus exact de la mission véritable impartie aux Services de police aux armées. Cette situation plus favo-

(57) MÉRIGHNAC, *Droit International Public*, tome III, p. 288 et p. 289, note 1.

rable a été due surtout à l'initiative sans cesse grandissante laissée à chaque chef de service, dans une armée, par l'état-major, de jour en jour plus absorbé par les questions d'ordre militaire, bien que le 2e bureau de chaque état-major, directement rattaché à la Section de centralisation des renseignements (S. C. R.) de l'état-major général de l'armée, ait eu pour mission spéciale de s'occuper des questions ressortissant à la police générale de son commandement territorial.

Les services de police aux armées ont été réduits au fur et à mesure des circonstances, après l'armistice du 11 novembre 1918, et progressivement supprimés depuis. Ils ont été cependant maintenus aux armées d'occupation en pays rhénan et en Alsace-Lorraine, qui a été dotée, par la suite, d'un service de police autonome placé sous l'autorité du commissaire général de la République pour les provinces reconquises.

Des services identiques avaient été créés lors de la première opération contre les Dardanelles et la presqu'île de Gallipoli : leur centre avait été installé à Sebd-ul-Bahr, avec l'état-major du commandant en chef du corps de débarquement. Ils ont suivi le corps d'occupation à Salonique d'où ils ont, par la suite, rayonné sur la Macédoine entière, la Serbie et la Bulgarie, contribuant pour leur part à l'organisation des territoires occupés par les armées alliées au cours de leurs opérations offensives.

Il y a lieu, enfin, de noter que le Gouvernement anglais a institué des services de police analogues à l'arrière des troupes britanniques opérant sur le front

français. Le Gouvernement américain a constitué à son tour des unités analogues. Plusieurs commissaires de la Sûreté générale ont été attachés aux G. Q. G. anglais et américain pour assurer la liaison entre les différents services de police, nationaux ou étrangers.

Renseignements statistiques
sur les opérations des Services de police aux armées (58).

Du 2 août 1914 au 31 juillet 1919, les Services de Sûreté générale aux armées ont arrêté 1.645 individus pour espionnage et intelligences avec l'ennemi, commerce avec l'ennemi et suspicion d'espionnage; 73 pour détention de pigeons-voyageurs ; ils ont évacué 2.560 personnes pour suspicion au point de vue national, prostitution, etc. 61 individus ont été arrêtés pour bruits alarmistes, propagation de fausses nouvelles, ourtages à l'armée, propagande pacifiste, agitation ; 1.020 pour désertion, recel de déserteurs, fabrication de faux papiers, absence illégale, provocation à la désertion ; 4.670 individus ont été arrêtés pour pillage et vols au préjudice de l'autorité militaire ou de particuliers, complicité et recel ; 11 pour assassinat ; 1.817 pour infraction aux ordres généraux de l'autorité militaire et à la loi sur l'état de siège; 25 pour mutilation volontaire et maladies provoquées, et 910 pour délits divers. Le montant total de ces arrestations s'élève à 12.792.

Pendant la même période, la gendarmerie prévôtale

(58) Renseignements communiqués par l'Etat-Major de l'Armée (2e Bureau. Section de Centralisation) au Ministère de la Guerre.

de la zone des armées a arrêté 23.856 individus pour désertion, insoumission ou absence illégale.

IV. — *Le Commissariat général de la Sûreté nationale.*

On se souvient des nombreux incidents qui ont marqué les grands procès d'intelligences ou de commerce avec l'ennemi (notamment le procès Bolo) et des révélations qui y furent faites sur l'action contradictoire des différents services de police (Sûreté générale, Préfecture de police, Police du G. Q. G., Police de l'état-major de l'armée (2e bureau) au Ministère de la Guerre, Police militaire du camp retranché de Paris, etc.) qui avaient été appelées à concourir à la découverte ou à l'instruction de toutes ces affaires.

Les commissions parlementaires avaient, à plusieurs reprises, exprimé le vœu qu'une collaboration plus étroite fût réalisée entre ces services, de façon à voir disparaître les inconvénients qui résultaient de la dispersion de tous ces organes, chargés de la recherche des renseignements, et ressortissant à plusieurs départements ministériels.

Le décret du 12 février 1918 (59) s'est proposé de remédier à cette situation par l'institution d'un Commissariat général à la Sûreté nationale. Les divers services de renseignements, contre-espionnage, sûreté, réunis précédemment entre les Ministères de la Guerre, de la Marine, de l'Intérieur, des Affaires étrangères et de l'Armement, étaient désormais réunis en un seul ser-

(59) *Journal Officiel* du 13 février 1918, p. 1.547.

vice, placé sous l'autorité du président du Conseil, et confié à la direction d'un commissaire général. Ce haut fonctionnaire était chargé spécialement de centraliser et de coordonner l'action de tous les services de renseignements ainsi unifiés. Il cumula pendant un certain temps ces fonctions avec celles de directeur de la Sûreté générale.

Ainsi que son nom même l'indique, le Commissariat général de la Sûreté nationale a été créé en vue d'un examen commun et supérieur des affaires de police, des enquêtes ou des rapports auxquels elles avaient donné lieu, mais dans un but exclusif de sûreté nationale. C'est donc sur un terrain nettement délimité et circonscrit que l'activité du Commissariat général a pu s'exercer. Né avec les besoins de la guerre, il a disparu avec eux, lorsque la guerre a été finie.

V. — *Le Service de la Répression de la spéculation.*

Les spéculations de tout ordre et de toute nature développées par le malaise économique général né de la guerre européenne et facilitées par l'état des transports français en particulier, ont conduit le Gouvernement à se préoccuper de rechercher les moyens de répression de ces manœuvres coupables, considérées comme une des causes principales de la cherté toujours croissante de la vie.

Dans ce but, un décret du 15 juillet 1919 (60) a institué au Ministère de l'Agriculture un service spécial

(60) *Journal Officiel* du 16 juillet 1919, pp. 7345 et s.

dénommé Service de la Répression de la spéculation. Un second décret de même date nommait M. Henri Roy, député du Loiret, commissaire au Ravitaillement, et le chargeait, à ce titre, en même temps que de la conduite de la répartition des denrées de première nécessité et de la réalisation de « quelques œuvres positives » destinées à enrayer la hausse des produits alimentaires, du Service de la Répression de la spéculation.

Aux termes d'un arrêté du ministre de l'Agriculture, également en date du 15 juillet 1919, le service ainsi constitué était compétent pour rechercher sur tout le territoire les faits ou manœuvres de spéculation illicite en matière de produits agricoles, d'engrais commerciaux, de boissons et de denrées alimentaires. A cet effet, le service aurait à procéder à des enquêtes sur l'exagération des prix, le stockage excessif des marchandises, les suroffres, ainsi que sur toute opération provoquant la cherté de la vie. Il devait se tenir en rapport avec les services compétents pour traiter les questions d'ordre technique et juridique (un magistrat avait été spécialement attaché au cabinet de M. Henri Roy pour l'examen de ces dernières questions). Il devait enfin consigner ses constatations dans des rapports adressés au Commissaire du Ravitaillement, et dont devaient être saisies les autorités judiciaires en vue de poursuites pénales. Enfin, les recherches du service pourraient être étendues, d'accord avec les ministres intéressés, aux spéculations relatives aux combustibles, aux objets de première nécessité, à la crise des loge-

ments, ainsi qu'au trafic des wagons et de tout autre moyen de transport, sans préjudice de la constatation des autres infractions aux lois, décrets et arrêtés en matière de ravitaillement.

Pour réaliser un programme d'activité d'apparence aussi formidable, un groupement de fonctionnaires de police a été organisé au siège même du sous-secrétariat d'Etat du Ravitaillement, et placé sous la direction d'un contrôleur général de la Sûreté générale. Au chef de service ont été adjoints dix commissaires spéciaux et autant d'inspecteurs. Ce personnel assez restreint, on le voit, a été constitué en brigades volantes composées d'agents spécialisés dans les recherches de même nature, de façon à pouvoir solutionner rapidement, grâce à leur compétence plus concentrée, le plus grand nombre d'affaires possible. Ces brigades ont pour mission d'effectuer dans les départements les enquêtes d'une nature particulièrement délicate, et qui ont, à ce titre, retenu plus spécialement l'attention du service central. Les affaires de moindre importance sont confiées aux commissaires de la police municipale, aux commissaires spéciaux dans l'étendue de leur département, et enfin, aux brigades régionales de police mobile, dont la juridiction territoriale est encore plus étendue. Les affaires intéressant le département de la Seine sont transmises au Service de la Répression des fraudes de la Préfecture de police de Paris.

Aussi insuffisamment armé, le Service de la Répression de la spéculation a déployé cependant une activité considérable dans de nombreuses affaires. Un certain

nombre d'enquêtes sur les importations ont été faites en Gironde et dans les Pyrénées-Orientales, d'où elles se sont prolongées jusque dans la Loire et le Puy-de-Dôme. Dans le Loiret et le Nord, plusieurs cas de spéculation sur la viande de boucherie et le bétail d'élevage ont été relevés. Les légumes secs ont fait l'objet d'enquêtes fréquentes du service : trafic des lentilles à Hendaye, trafic sur les haricots dans les Landes, les Hautes et les Basses-Pyrénées. Enquêtes sur les pâtes alimentaires dans les Bouches-du-Rhône, les Basses-Pyrénées et la Haute-Garonne. Enquêtes sur le trafic du beurre et les spéculations illicites en Bretagne et en Normandie. Trafic des salaisons (scandale des lards) du Ravitaillement à Paris, trafics sans nombre à l'occasion de la liquidation des Stocks américains, notamment à Brest, dans l'Indre et la Nièvre. Trafic sur les chaussures d'importation espagnole dans un certain nombre de magasins parisiens, ou de province, et chez certains grossistes. Trafic sur les fourrages par le moyen des suroffres dans le Tarn-et-Garonne, le Lot-et-Garonne, la Haute-Garonne et les Basses-Pyrénées. Informations pour prix anormaux sur les huiles dans les Bouches-du-Rhône. Enquêtes sur le trafic des vins dans l'Aude et l'Hérault. Spéculations sur la revente des chevaux cédés par l'Administration militaire, dans un très grand nombre de départements, etc., etc. Au 1er décembre 1919, 6.056 dossiers de spéculations illicites avaient été

(61) Voir interview de M. Henri Roy, dans le journal « *Le Petit Parisien* », du 3 décembre 1919.

établis par le service central [61] et transmis à l'autorité judiciaire compétente, aux fins de poursuite.

Quelque grande qu'ait été l'activité de ce service, il n'a pas tardé à être en voie de liquidation. Par arrêté du 11 février 1920, pris d'un commun accord par le ministre du Commerce et du Ravitaillement et le ministre de l'Intérieur, le Service de la Répression de la spéculation a été transféré au Ministère de l'Intérieur (Direction de la Sûreté générale). Désormais toutes les affaires de répression de spéculation ont été traitées par le Contrôle général des Services de recherches judiciaires, dont l'autorité est ainsi augmentée, et qui tend à devenir le rouage prépondérant de la Direction de la Sûreté générale.

Les raisons de l'échec évident du Service de la Répression de la spéculation peuvent être facilement déterminées. La bonne volonté des fonctionnaires dont il a disposé n'a pu, à elle seule, triompher d'une situation qui dépasse, il faut le reconnaître, aussi bien les hommes que les institutions. D'autre part, la complexité des phénomènes économiques, comme celle des faits sociaux eux-mêmes, ne permet pas de ramener à une unité d'explication une situation générale qui ne peut recevoir son sens véritable que du rapprochement des éléments divers qui la composent, ou dont elle est la conséquence. De ce point de vue, l'idée de spéculation, ainsi interprétée au service d'une économie politique un peu sommaire, rappelle le "παντα υδορ" par lequel certains philosophes de la Grèce avaient essayé d'expliquer les origines du monde physique. La spécu-

lation n'a pas été la cause efficiente de la vie chère; elle semble bien, au contraire, en avoir été, avant tout, la cause finale et la résultante immédiate. C'était donc s'attaquer à une partie infime du problème que de lutter contre la spéculation ainsi comprise. L'action administrative a simplement contribué à mettre plus clairement en évidence un état général à l'embarras duquel il eût, peut-être, mieux convenu de porter remède par des moyens plus appropriés, — assurément plus économiques que juridiques.

Cette déconvenue peut encore être expliquée par les hésitations de la justice elle-même. La plupart du temps, en effet, les Parquets sont demeurés remplis de tergiversations impuissantes devant des dossiers sur la nature réelle desquels ils étaient d'autant moins fixés qu'aucune jurisprudence nettement établie en la matière ne pouvait diriger et conditionner utilement l'action d'office dont ils avaient la charge, et qui était elle-même trop souvent paralysée par la faiblesse répressive, en général, des tribunaux correctionnels, trop enclins à l'usage abusif, et comme de style, des circonstances atténuantes et de la loi de sursis.

Si l'on tient compte enfin des ingérences parlementaires et politiques qui se sont exercées à l'encontre de l'œuvre de répression entreprise par l'administration ou par la justice, on aura, de la sorte, mis suffisamment en lumière les raisons véritables de l'échec d'un organisme de police qui eût pu apporter sa quote-part utile au maintien du bon ordre social.

§ 6. — *La Direction de la Sûreté générale.*

Toutes ces hiérarchies de police que nous venons d'examiner au cours des précédents chapitres aboutissent à un chef suprême, le ministre de l'Intérieur. A ses côtés, et pour le seconder dans les détails d'administration, est placé un directeur qui gère en son nom et par délégation celle des Directions du Ministère de l'Intérieur qui porte le titre de Direction de la Sûreté générale. Nous avons relaté précédemment les péripéties successives qui ont marqué son existence, depuis la Restauration, qui l'a vue naître, jusqu'en ces dernières années, où il semble bien qu'elle ait acquis enfin une stabilité relative. Bornons-nous donc à rappeler ici son organisation actuelle.

La Direction de la Sûreté générale comprend deux parties bien distinctes, tant par la nature des attributions ressortissant à chacune d'elles, que par le caractère propre et le recrutement particulier du personnel préposé à l'exercice de ces attributions différentes. De même, en effet, que l'administration de la police est séparée des services d'exécution, ainsi le personnel chargé de l'un ou de l'autre de ces services ne présente pas un caractère identique. Les premiers services sont dits « services sédentaires », les seconds « services actifs ». Le personnel du premier groupe comprend les chefs, sous-chefs de bureau, rédacteurs et expéditionnaires, tous faisant partie de l'Administration centrale du Ministère de l'Intérieur et pouvant être affectés à l'une quelconque des Directions du Ministère, selon les

besoins du service ou les aptitudes professionnelles des intéressés. Ce personnel est recruté par un concours spécial et est doté d'un statut administratif également distinct.

Le personnel du second groupe est uniquement constitué par des fonctionnaires qui ont tous la qualité de commissaires de police et qui exercent dans leur plénitude les attributions administratives ou judiciaires normalement dévolues à cet emploi. Ces fonctionnaires sont choisis dans les cadres de la police des départements et ils peuvent y être réincorporés d'après les exigences générales du service.

La séparation des services d'exécution et des services d'administration est donc réalisée d'une façon complète, au sein même de la Sûreté générale.

A. — Les services sédentaires : les Bureaux.

Le 1er Bureau, dit « du Personnel », s'occupe essentiellement de toutes les questions d'organisation de la police municipale, de la police spéciale et de la police mobile : nominations, crédits, dépenses, comptabilité, mutations du personnel, admissions à la retraite, distinctions honorifiques, affaires contentieuses, etc., etc.

Le 2e Bureau, dit « de la Police générale et du Contrôle des étrangers », s'occupe spécialement de l'exécution des lois relatives à la police générale de l'Etat, des affaires de sûreté générale, des complots, attentats, du colportage, de l'application des lois tendant à réprimer les menées anarchistes, des grèves et des coalitions. C'est lui qui centralise la réglementation de la

police des jeux, en application de la loi du 15 juin 1907. Il exécute également les prescriptions et formalités de la loi du 1er juillet et du décret du 16 août 1901 sur les associations. Il s'occupe des interdictions de séjour et de l'application de la loi du 25 mai 1885 sur les récidivistes, des formalités d'extradition ou de libération conditionnelle (au point de vue de la sûreté générale). Il exerce la police des étrangers, par application du décret du 2 octobre 1888 et de la loi du 8 août 1893 sur les déclarations de résidence. Il délivre les permis de séjour et prépare les arrêtés d'expulsion qui doivent être soumis ultérieurement à la signature du ministre. Il est enfin chargé de l'établissement des mémoires en réponse nécessités par les recours hiérarchiques contre les arrêtés préfectoraux ou les pourvois devant le Conseil d'Etat, en ce qui concerne les matières susmentionnées.

Le 3e Bureau, dit « de la Police administrative », s'occupe de l'émigration, des loteries, des passeports, des bureaux de placement, de la circulation des automobiles. C'est à lui que ressortit la réglementation des lieux publics, cafés, débits, bals, théâtres, cafés-concerts, hôtels garnis, vagabondage et mendicité, prostitution, traite des blanches, intervention administrative dans l'intérêt des familles, et enfin dépôt légal de tous les ouvrages imprimés à Paris et dans les départements, y compris toutes les obligations inhérentes à la propriété littéraire et à sa conservation.

B. — Les services actifs : les Controles généraux.

1° Le « Contrôle général des Services de Recherches judiciaires » est composé d'un contrôleur général, chef de service, et d'un contrôleur général adjoint, assistés d'un certain nombre de commissaires et d'inspecteurs de police mobile, qui forment une brigade centrale. Il a autorité sur les brigades régionales de police mobile, dont nous avons étudié le fonctionnement au cours du chapitre VII, § 4, et dont il centralise les résultats et dirige l'administration, en même temps qu'il opère par ses propres moyens toutes les enquêtes judiciaires qu'il croit devoir retenir pour la brigade centrale.

2° Le « Contrôle général des Services de Police administrative » est administré par un contrôleur général, chef de service. Le contrôleur général est assisté d'un certain nombre de commissaires spéciaux formant un noyau central. Il a autorité sur le personnel en entier des commissaires de police des départements, et c'est à lui, notamment, que les commissaires spéciaux doivent faire parvenir un double de leurs rapports aux préfets, toutes les fois que ces communications présentent un intérêt de Sûreté générale.

A côté du contrôleur général et du service spécial des archives, fonctionnent sous son autorité une brigade des courses et des jeux, chargée de la surveillance des stations balnéaires, thermales et climatériques, une brigade des renseignements généraux (service politique), une brigade du recensement général des étrangers, et enfin un service photographique.

En fait, le contrôle général des services de police administrative exerce une grande partie des attributions du 2e Bureau, telles que les affaires de sûreté générale, les complots, la surveillance des anarchistes, la police des jeux, le contrôle des étrangers, etc.

3° Deux emplois de « Contrôleurs généraux de la Sûreté générale » ont été créés par décret du 3 décembre 1918 (62). Ces fonctionnaires ont pour mission de vérifier l'état et la tenue des commissariats; ils procèdent, en outre, aux différentes enquêtes motivées par l'intérêt du service ou la situation du personnel tant au point de vue administratif que disciplinaire. Ils exercent, en somme, les attributions qui étaient autrefois dévolues aux contrôleurs généraux des services extérieurs de la Sûreté générale, créés par décret du 28 décembre 1885, supprimés par décret du 2 février 1907 et versés à cette date dans les cadres de l'Inspection générale des services administratifs au Ministère de l'Intérieur.

(62) *Journal Officiel* du 31 décembre 1918.

DEUXIEME PARTIE

Le Problème de la Réorganisation de l'Administration de Police

CHAPITRE PREMIER

Des vices généraux de l'institution.

Nous venons de voir ce qu'étaient les cadres de la Sûreté publique en France; comment, historiquement, ils fonctionnèrent, et à quels usages ils furent employés. Il nous reste à présent à déterminer les causes profondes de l'impuissance de l'Administration de police, dont on se plaint sans cesse, et à laquelle il n'a pas été possible de donner jusqu'à ce jour les moyens d'un sûr relèvement.

D'un point de vue général, le double vice initial inhérent à l'Administration de police est celui-là même qui a gâté toute la vie administrative française : l'intrusion de la politique dans les administrations, les empiètements du législatif sur l'exécutif. Peu d'administrations ont souffert à un degré égal de cette ingérence; on peut dire qu'elle a été à la base même du service. En ce qui concerne la Préfecture de police, nous avons vu que, sous tous les régimes, chaque Gouvernement y a placé un homme investi de son entière confiance, non point pour la réalisation d'une

protection mieux assurée des citoyens, mais pour des fins exclusivement politiques. Il en a été de même de la Sûreté générale : empires, monarchies, république, l'ont maintenue dans la subordination au ministère de la politique par excellence, et à la disposition des représentants départementaux de ce ministère, les préfets.

D'autre part, la concentration en une seule fonction du pouvoir réglementaire et des moyens d'exécution, loin d'avoir facilité et favorisé l'application des règlements ou des lois de tout ordre, l'a, au contraire, faussée, annihilée, anéantie. Le régime municipal a encore aggravé cette situation : ce serait vraiment un lieu commun que développer longuement cette constatation qui s'impose, à savoir que la police municipale est, aujourd'hui plus que jamais, inexistante, dans la mesure même où la loi du 5 avril 1884 en a consolidé l'exercice et la direction aux mains des municipalités. Nous avons vu, en effet, qu'il fallait considérer comme ne jouant plus aucun rôle utile les gardes-champêtres, les rayer même purement et simplement des cadres de police, dans lesquels ils n'ont conservé qu'une existence nominale. De plus, à part dans les très grandes villes, où, quoique insuffisantes numériquement, la plupart du temps, les brigades d'agents de police sont organisées en formations relativement disciplinées, il n'existe à peu près pas de personnel subalterne dans les commissariats des villes de peu d'importance. La plupart sont même totalement dépourvus d'agents, et c'est au fonctionnaire de la Sûreté générale que les municipalités demandent de remplir les fonctions mi-

nimes ou désagréables, qui ne peuvent être remplies que par ce personnel inférieur. Que pourrait faire, du reste, là contre, le commissaire de police aussi mal partagé ? N'est-ce pas la municipalité qui tient les cordons de la bourse, qui distribue les menues faveurs sous forme d'indemnités, de paiement des frais ou fournitures de bureau, qui règle enfin le taux et la comptabilité des vacations ? Le commissaire de police se trouve donc à la merci du pouvoir local, subordonné à ses exigences ou à ses caprices, sans protection auprès de l'Administration supérieure, elle-même assaillie, sur une plus large échelle, par les sollicitations importunes, et souvent irrésistibles, des autorités élues du département.

Il ne faut pas croire, par ailleurs, qu'il puisse en être autrement dans les cadres de police d'Etat, autres que les brigades de police judiciaire. Les opérations de police proprement dite y ont perdu à peu près tout intérêt; seul, s'est développé le service de renseignements politiques, de documentation électorale ou sociale, sous tous ses aspects, qui intéresse plus particulièrement le ministre de l'Intérieur, et où, très malheureusement, les préfets en sont réduits à employer le meilleur de leur activité et de leur intelligence. Toutes ces questions primordiales qui encombrent la vie nationale après ces longues années de crise universelle, le ravitaillement, la spéculation, la surveillance de la production, préoccupent bien sans doute les préfets; mais il semble que ce soit pour la forme, et comme avec une attention sans lendemain. Administrer le

département est devenu, d'ailleurs, le fait des bureaux. Les divisions de la Préfecture assurent l'expédition des affaires départementales, comme les bureaux de la Mairie expédient les affaires de la commune, ou les bureaux de chancellerie celles d'une ambassade ou d'un consulat. Le préfet administrateur, agent de l'Etat, représentant du département, n'existe plus ; le côté gouvernemental de la fonction l'absorbe en totalité. Le préfet pourrait-il, au surplus, faire autrement ? Il a perdu son caractère spécifique d'administrateur de la communauté civile, au fur et à mesure que le régime parlementaire s'est décomposé et que la loi elle-même a été subordonnée aux caprices des majorités changeantes. L'héritier des intendants de l'Ancien Régime n'a plus été considéré que comme un agent politique, préposé à une besogne politique, qu'il avait mission d'exécuter avec les moyens appropriés. Une déformation identique s'était déjà produite à Rome : sous Auguste, au début même de l'Empire, les *proconsuls* et les *propréteurs*, qui gouvernaient les provinces du Sénat et du peuple, ou les provinces impériales, avaient disparu, parce qu'ils représentaient encore, malgré tous les excès des dernières années de la République, le droit supérieur de l'Etat. Peu à peu était apparu le *procurateur*, agent personnel de l'Empereur, fonctionnaire salarié, dispensateur des grâces et des faveurs impériales.

Or, cette hiérarchie déformée des préfets a vu concentrer entre ses mains la totalité des pouvoirs de police, pouvoir réglementaire d'abord, surveillance

hiérarchique du personnel d'exécution ensuite. Et cette dualité d'attributions a été plus alourdie encore par ce fait que les conditions d'existence administrative des préfets devenaient plus précaires et plus incertaines. Cela explique pourquoi, en présence de circonstances difficiles, imposant des décisions particulièrement délicates, les préfets n'ont aperçu d'autre ressource de durer que de se réfugier dans une attitude toute de diplomatie équivoque, d'habileté, et finalement d'abstention. Mais à cela qu'a pu gagner l'ordre public, si son principal défenseur est demeuré muet et consterné.

En définitive, tous les vices (1) de l'institution résident dans cette main-mise tantôt des préfets, tantôt des maires, et comme les uns et les autres sont des personnages politiques, les contingences politiques dirigent donc une administration, préposée uniquement à l'application des règles tracées par le Code pénal ou par les diverses lois répressives, en vue du bien-être social. Les régimes se sont succédé, mais le Code pénal a survécu à toutes les révolutions et à tous les orages de la politique intérieure. Si le maintien de l'ordre a pu parfois subir des éclipses, ce n'est point à notre législation répressive qu'il faut en faire remonter le tort : c'est précisément que ceux-là même qui avaient pour mission de le faire respecter, n'ont pas su, n'ont

(1) Nous laissons de côté, volontairement, dans cette étude théorique, tous les vices secondaires de l'Administration de Police, parce qu'ils intéressent bien moins la « fonction » que la « carrière », ou qu'ils comportent de simples modifications de détail, dont l'applications ne changerait rien au statut général de la Sûreté Publique.

pas voulu, ou plutôt encore n'ont pas pu, dans la mesure où l'organisation administrative où ils avaient été incorporés, n'avait pas été faite pour vouloir, savoir ou pouvoir. Au surplus, la multiplicité des directions qu'ils étaient tenus de suivre rendait leur tâche impossible en la subalternisant à l'excès; les cadres soumis aux ordres impératifs des préfets, le personnel inférieur à la dévotion des municipalités, les uns et les autres influencés par les Parquets, lorsqu'ils sont dans l'exercice de leurs attributions judiciaires. Et c'est cette diversité de directions parfois contradictoires qui a conduit tout droit à la faillite de l'ordre public.

Le problème de la réorganisation de la Sûreté publique se pose donc du double point de vue du maintien de l'ordre public, garant de la vie sociale, et de la protection de la liberté individuelle, dont tous les citoyens sans exception sont en droit d'exiger de la nation qu'elle leur en assure le bienfait et la certitude. La solution de ce problème ne sera donnée que par la réformation des vices que nous avons signalé au cours de ce chapitre, et qui aboutira à un régime administratif nouveau fonctionnant en vue de cette double finalité. A quelle administration déjà existante incombera la charge de la police et la direction de son personnel ? N'y aura-t-il pas intérêt à constituer la police en administration autonome, gérant elle-même son statut propre et, au besoin, son patrimoine, de façon indépendante ? Tels sont les différents aspects du problème de la réorganisation que nous allons examiner au cours des chapitres qui vont suivre.

Chapitre II

Le problème des « rattachements » de la Sûreté publique.

§ 1. — Le rattachement au Ministère de la Justice.

La sanction d'un acte de police réside essentiellement dans la suite judiciaire que cet acte même est susceptible de comporter. Cela revient à dire qu'en fait, il ne peut y avoir de police qui ne soit une police judiciaire. Il est impossible, en démocratie, dans un régime de liberté, de concevoir une autre police que la police judiciaire, à l'exclusion de toute police politique. Placer donc cette police exclusivement judiciaire sous la direction de l'autorité qui a précisément la charge de l'administration de la justice, telle est une première thèse de rattachement. Elle est séduisante au premier abord, parce qu'elle a pour elle l'avantage d'une logique apparente, effet de la concordance terminologique de sa formule. Elle paraît, d'autre part, être la seule solution efficace, puisque les agents d'exécution de la police vont recevoir toutes directions utiles des magistrats qui ont reçu mission de poursuivre la sanction des infractions relevées par la police, à l'exclusion de toute considération de personnes, encore moins de toute préoccupation d'ordre local ou politique. Ce projet de réorganisation a été soutenu avec une certaine ténacité par M. Henri Chardon, conseiller d'Etat (1). M. Chardon

(1) Henri Chardon, *L'Administration de la France*, p. 207 et *Revue Bleue* du 30 janvier 1917, N° 13, p. 37 et s.

assimile la police administrative à la police politique, se défend de vouloir la maintenir en un régime de liberté, — ce en quoi il a raison, — et déclare tout net que la place de la Direction de la Sûreté générale doit être au Ministère de la Justice. Les procureurs généraux et leurs substituts auront donc la direction de la totalité des services de police, jusques et y compris la gendarmerie. M. Chardon continue, d'ailleurs, dans cette étude, sa lutte bien connue contre le préfet, dont, à plusieurs reprises (2), il a essayé de démontrer l'inutilité du rôle administratif, — ce en quoi il a peut-être tort.

Prétendre, comme M. Henri Chardon, qu'on ne voit pas pourquoi un procureur général ou un procureur de la République ferait moins bien la police qu'un préfet, n'est pas démontrer qu'en effet les magistrats feraient mieux, ni moins encore que le préfet fait plus mal. Théoriquement, le préfet, détenant l'exercice du pouvoir réglementaire, peut l'exercer utilement en vue du maintien du bon ordre. Nous savons que s'il a été parfois impuissant à assurer cet ordre, c'est uniquement pour des raisons d'ordre général que nous avons exposées au précédent chapitre. Or, donner la police à l'autorité judiciaire ne résoudra pas la difficulté, parce que ce transfert d'attributions ne pourra produire un effet utile que dans la mesure même où l'administration judiciaire aura été, à son tour et au préalable, réformée et améliorée. A qui fera-t-on croire, en effet, — et

(2) Cf. Notamment *Les Travaux Publics*, 1904, et *Le Pouvoir administratif*, 1911.

M. Chardon lui-même ne paraît pas en être très sûr, — que la magistrature ne subit pas les influences politiques, locales ou gouvernementales ? Qui nomme les magistrats, qui les avance, sinon le Gouvernement, et qui pourra affirmer que ces avancements ne sont effectués que sous la garantie du seul mérite professionnel, à l'exclusion de toute intervention politique ? Dire, en conséquence, que pour soustraire la police à l'emprise de la politique, il suffit de la rattacher au Ministère de la Justice et à l'administration judiciaire, composée d'agents non politiques, n'est pas résoudre le problème du rattachement : c'est au contraire le compliquer par le problème de la réorganisation de la magistrature elle-même. En réalité, lequel s'est montré plus indépendant à l'égard du pouvoir central, du magistrat de l'ordre judiciaire ou du juge administratif ? Dans cet ordre d'idées, un maître particulièrement modéré (3) n'est-il pas arrivé à cette constatation au moins inattendue : la Cour de Cassation, composée pourtant de magistrats inamovibles, s'est montrée rebelle à admettre les pourvois qui paraissaient porter atteinte aux prérogatives traditionnelles de la Puissance publique, alors que le Conseil d'Etat, tribunal administratif composé de magistrats essentiellement révocables, a fait preuve de l'indépendance la plus large par la multiplication des ouvertures à recours, toutes les fois qu'il s'est agi d'évoquer devant lui le contrôle juridictionnel des actes de cette même Puissance publique.

(3) ESMEIN et J. BARTHÉLÉMY, *Droit Constitutionnel*, 6e édition, p. 706.

On peut encore faire valoir d'autres raisons, d'ordre plus particulièrement professionnel, contre la thèse du rattachement de la Sûreté publique au Ministère de la Justice. Le procureur de la République, en effet, chef de l'action publique dans son arrondissement, a perdu peu à peu la qualité d'officier de police judiciaire pour se cantonner dans ses attributions d'officier du ministère public. L'intensité et la diversité de la législation répressive contemporaine, surtout depuis la guerre de 1914, ont amené une telle complication de textes, souvent contradictoires, que le rôle exclusif d'agent du ministère public absorbe toute l'activité des procureurs de la République : c'est déjà une besogne considérable que de se tenir au courant, sans interruption, de cette législation variée. En outre de cela, les Parquets ont à recevoir toutes les procédures de police qui leur sont adressées; c'est à eux qu'il appartient de les diriger, de les faire compléter, d'en poursuivre la suite utile devant la juridiction compétente, lorsqu'ils agissent d'office sur le vu des procédures officieuses, extra-légales, ou d'assurer le contrôle de l'instruction toutes les fois que le magistrat instructeur aura été commis pour leur examen régulier. Si l'on tient pour assuré qu'un nombre appréciable de petits tribunaux est appelé à disparaître dans tout projet de réorganisation de la justice, on peut concevoir combien pourra être plus aggravée encore par ce surcroît de besogne la mission des Parquets qui survivront à cette réforme. Un avocat général ou un substitut spécialement délégués, et en surnombre, ne suffiront pas à ce labeur, comme

le croit M. Chardon. Dès lors, qu'adviendra-t-il lorsque ces mêmes Parquets, déjà écrasés, auront à assurer le contrôle administratif de la police, à diriger le personnel, et les services administratifs — et ils sont considérables dans les grandes organisations de police municipale, — toutes choses qui n'ont aucun rapport avec la police judiciaire, mais qui devront être assurées en même temps qu'elle, dans l'hypothèse du rattachement de la Police à la Justice ? Il n'est pas possible que les Parquets puissent satisfaire à tant d'obligations; ou alors, toute une bureaucratie s'installera à leurs côtés, en dehors de leur contrôle effectif, irresponsable et malfaisante comme l'autre, paralysant à nouveau toute l'administration.

Cela est si vrai qu'il suffit, pour se rendre compte de la vanité de cette entreprise, d'examiner de près les résultats qui ont été obtenus par un autre « rattachement », celui de l'Administration pénitentiaire, détachée du Ministère de l'Intérieur et transférée au Ministère de la Justice par le décret du 26 mars 1911. Là encore il y a eu un simple changement d'étiquette. Le rattachement avait eu pour but, du moins théoriquement, de supprimer les inconvénients de la dualité d'autorités, administrative et judiciaire, et aussi de permettre aux magistrats, par le contrôle du fonctionnement des établissements pénitentiaires, de s'assurer que les peines qu'ils avaient prononcées étaient subies de façon à produire le maximum d'effet moral chez les condamnés, en vue de leur relèvement et de leur reclassement social (4). Or, que s'est-il passé depuis le ratta-

(4) VIDAL et MAGNOL, *Cours de Droit criminel*, 5e édition, p 651.

chement ? L'Administration pénitentiaire a-t-elle changé ses méthodes administratives ? Les magistrats sont-ils plus et mieux qu'avant chargés du contrôle de cette administration, et leur autorité à l'intérieur des établissements pénitentiaires a-t-elle grandi ? En aucune façon. Rien n'a été changé au fonctionnement d'avant le rattachement; le personnel lui-même, par une inexpliçable contradiction, est demeuré soumis à l'autorité hiérarchiques du Ministère de l'Intérieur. Et s'il a pu en être ainsi, c'est évidemment parce que les magistrats n'eussent pas suffi à ce double rôle, dont la complexité les eût laissés désarmés devant l'une ou l'autre partie de leurs attributions générales.

Il n'y a aucune raison d'être assuré qu'il en puisse être autrement dans le cas du rattachement de la Police au Ministère de la Justice. Nous ne verrions pas pour cela la police mise à l'abri de la politique, ni peut-être même la police politique supprimée (5). Nous n'obtiendrions aucune coordination plus effective des services de police ; la poursuite des crimes ou des délits n'en serait ni plus rapide ni mieux assurée, avec, peut-être, cette aggravation d'une justice moins expéditive et plus mal rendue, parce que trop surchargée et trop encombrée d'actes d'administration proprement dite.

§ 2. — Le rattachement a la Présidence du Conseil administrativement organisée.

La Sûreté générale en France ne relève cependant pas que du Ministère de l'Intérieur ou du Ministère

(5) Henri Chardon, *op. cit.* p. 179.

de la Justice. En fait, les attributions qui lui sont dévolues font chevaucher son activité sur les Ministères du Commerce, du Travail, de l'Agriculture, de la Guerre, de la Marine et des Affaires étrangères. Il n'y a guère, en définitive, une section gouvernementale qui, ayant à prévenir, à réprimer ou à contrôler, ne dispose de telle sorte que sa réglementation ne mette en mouvement le personnel de police relevant de la Sûreté publique. Et puisque, aussi bien, cette activité est d'ordre gouvernemental général, pourquoi ne placerait-on pas la police sous la direction et l'autorité du chef même du Gouvernement ? Telle est une deuxième thèse de rattachement : la place de la Sûreté publique est à la Présidence du Conseil. Or, jusqu'à ce jour, la Présidence du Conseil n'a constitué qu'un simple titre politique, ne correspondant à aucune administration organisée. Ce n'est pas au titre de président du Conseil des ministres que le chef du Gouvernement détient l'exercice du pouvoir réglementaire : il n'exerce ce pouvoir que parce qu'il gère lui-même un des différents ministères qui composent le Gouvernement. Pour pouvoir rattacher à la présidence du Conseil l'Administration de police, la condition première sera donc d'organiser cette présidence du Conseil en ministère autonome. C'est dans ce sens que M. Louis Marin, rapporteur général de la Commission du Budget à la Chambre des députés, avait déposé le 25 mars 1915, à une séance de la Commission, une proposition de loi tendant à la création, à la présidence du Conseil, d'un service central autonome et doté d'un budget particulier. La pro-

position de M. Marin n'a d'ailleurs jusqu'à ce jour fait l'objet d'aucune discussion publique.

S'il convient de rattacher à ce nouvel organisme gouvernemental toutes les administrations ressortissant jusqu'à ce jour à plusieurs ministères, pourquoi l'administration départementale elle-même n'y serait pas la première incorporée ? Les préfets sont bien, en effet, dans leurs départements, les chefs de tous les services publics : Postes et Télégraphes, Travaux publics, Enseignement, Finances, Travail, Hygiène, Guerre, sont assujettis à leur contrôle. Politiquement, enfin, ils sont les plus hauts représentants du Gouvernement, et c'est à ce titre que le décret du 16 juin 1907 sur les préséances leur a donné le pas sur les fonctionnaires de tous rangs et de tous grades, civils et militaires. Au moins aussi bien qu'à l'Intérieur, leur place est auprès du président du Conseil, chef et directeur politique de tous les ministres. Que deviendrait, d'ailleurs, le Ministère de l'Intérieur du jour où l'administration préfectorale serait transportée à la présidence du Conseil ? Déjà amputé de l'Administration pénitentiaire, passée, nous l'avons vu, au Ministère de la Justice, de la Direction de l'Hygiène et de la Prévoyance sociale transférée au Ministère de l'Hygiène, débarrassé de la Direction de la Sûreté générale en tout état de cause, le Ministère de l'Intérieur ne conserverait plus qu'une apparence squelettique, avec sa direction de l'Administration départementale et communale, — si elle ne suivait pas les préfets à la présidence du Conseil, — et le service des affaires algériennes, né de la politique du « ratta-

chement », mais devenu à peu près inutile depuis que la politique du « dérattachement » a doté l'Algérie de la plus large autonomie financière et administrative.

En fait, le Ministère de l'Intérieur ainsi démembré serait reconstitué sous la forme d'un Ministère de la Présidence du Conseil. Croire pour cela que le Ministère de la Présidence du Conseil, quoique présentant des avantages du point de vue de la coordination de certaines affaires actuellement éparpillées sur divers ministères, serait plus à l'abri que le Ministère de l'Intérieur des influences politiques, qui ont trop souvent contrecarré l'action administrative, et plus particulièrement celle de la police nationale, est une utopie. Autant et plus qu'au Ministère de l'Intérieur, les administrations publiques y resteraient soumises et subordonnées. Le mal est beaucoup plus grand, et au-dessus : l'interpénétration des pouvoirs a faussé le régime parlementaire français, créant partout le désordre par l'abaissement progressif de la moralité et du sens politiques, chez les élus et chez les électeurs, chez les administrés aussi bien que dans les administrations.

Placer en conséquence la Sûreté nationale à la Présidence du Conseil ne résoudrait pas le problème de la réorganisation de la police, ne lui apporterait pas une garantie supplémentaire d'unification, en vue de ce double but de la protection des biens et des personnes, et du respect ou de la garantie des libertés individuelles, qu'elle a pour mission de procurer à tous les citoyens.

Chapitre III

Les projets gouvernementaux de réorganisation.

L'anarchie des services de police a, de tout temps, préoccupé les gouvernements. Ils ont été jusqu'à ce jour impuissants à y porter remède autrement que par des dispositions de détail, des formations transitoires ou des créations de police d'Etat dans un nombre trop restreint de grandes agglomérations urbaines, telles que Lyon, Marseille, Toulon et Nice.

Au cours de l'année 1919, le Gouvernement de M. Clemenceau avait tout d'abord songé à demander au Parlement le vote d'une loi établissant la police d'Etat dans toutes les communes de France sans exception, — tout au moins dans celles qui sont déjà pourvues de commissariats de police. Mais, soit par crainte de l'hostilité des maires, soit pour d'autres raisons d'inopportunité, le projet ne fut pas déposé.

Durant les événements qui ont marqué le mois de février 1920 (grève des chemins de fer), M. Millerand, alors président du Conseil des ministres, devant le caractère révolutionnaire et politique du mouvement de grève, et en prévision des désordres qu'un semblable mouvement pourrait amener avec lui s'ils se reproduisaient, déclara au Parlement que le moment lui paraissait venu d'instituer une police plus forte que par le passé, et que ce but pourrait être atteint par le prochain dépôt d'un projet de loi portant création de la police d'Etat dans les villes ou agglomérations urbaines de 40.000 habitants et au-dessus. Conformément à cet enga-

gement, M. Steeg, ministre de l'Intérieur, déposait sur le bureau de la Chambre des députés, à la séance du 12 avril suivant (1), un projet de loi instituant la police d'Etat dans les centres susénoncés. Le projet Steeg a été aussitôt renvoyé, pour étude et rapport, à la Commission de l'Administration générale, départementale et communale.

D'après l'exposé des motifs qui précède le projet de loi, le Gouvernement se propose un double but : d'une part, le maintien de l'ordre, qu'il considère avec raison comme la plus solide garantie du relèvement national; d'autre part, grâce au renforcement de la gendarmerie et à l'établissement de la police d'Etat, assurer cet ordre au moins coûtant, de façon à ne pas surcharger inutilement le Trésor public, déjà lourdement obéré par l'ensemble des autres dépenses budgétaires. Pour justifier le dépôt du projet de loi aux yeux du Parlement, le ministre de l'Intérieur expose que, grâce au concours financier de l'Etat, la réforme permettra de réaliser immédiatement le renforcement des effectifs, ainsi que cela a été fait en son temps pour Marseille et Toulon, en rendant possible un meilleur recrutement dans chacune des villes qui feront l'objet de l'étatisation. L'exposé des motifs se défend, toutefois, de vouloir porter atteinte aux franchises municipales, en dessaisissant les maires d'une partie de leurs pouvoirs de police (art. 97, §§ 2 et 3 de la loi du 5 avril 1884) au profit des préfets, mais en leur laissant le libre exercice de ces pouvoirs.

(1) *Journal Officiel* du 13 avril 1920. Le projet de loi a été inscrit à la Chambre des députés sous le n° 682.

D'ailleurs, les villes de Marseille et de Toulon ont d'elles-mêmes demandé l'institution de la police d'Etat, et cette adhésion spontanée constitue aux yeux du Gouvernement un argument péremptoire en faveur de son projet. Que, même, les municipalités ne regrettent pas outre mesure de ne plus être en droit de recruter et de diriger le personnel de la police : elles obtiendront à la perte de ce droit une compensation suffisante par l'accroissement de sécurité qu'elles ne manqueront pas d'acquérir, grâce à la discipline rigoureuse qui règnera dans les cadres de la police d'Etat, et que les maires sont impuissants à obtenir dans l'organisation actuelle de la police. Enfin, la responsabilité des communes, aux termes des articles 106, 107 et 108 de la loi municipale, sera transférée au compte de l'Etat, seul chargé, désormais, de faire maintenir l'ordre et la sécurité dans ces mêmes communes.

Le projet de loi prévoit l'institution de la police d'Etat dans les villes et agglomérations de 40.000 habitants, dont le régime spécial est déjà réglé par l'article 103 de la loi municipale, qui stipule que les cadres et effectifs de police de ces villes doivent être arrêtés par décret. Or, ce contrôle, affirme l'exposé, est illusoire, car on peut voir des villes comme Angers, Versailles, Caen, qui n'ont, à l'heure actuelle, respectivement que 37, 34 et 24 gardiens de la paix ou inspecteurs de sûreté. Le projet permettra donc de mettre un terme à cette insuffisance trop évidente des effectifs, complétant cette mesure par l'extension de la police d'Etat aux agglomérations situées à l'entour des grandes villes, et

dont elles constituent en général le prolongement. Enfin, au point de vue budgétaire, l'exposé des motifs estime que la réforme ainsi délimitée et circonscrite ne comportera guère qu'une dépense relativement peu élevée, qu'il évalue à 15 ou 18 millions environ. Il semble, toutefois, que la dépense réelle incombant à l'Etat du fait de l'étatisation même partielle de la police doive être supérieure aux prévisions primitives, établies sur des bases encore incertaines.

D'une façon générale, et considéré du seul point de vue de l'accroissement des effectifs, le projet gouvernemental de réorganisation constitue bien un progrès sur l'organisation actuelle. Il tend bien, d'autre part, à cette centralisation dont tous les gouvernements ont proclamé qu'elle était la condition type d'une bonne police, et qui semble lui avoir plus particulièrement fait défaut dans le régime instauré par la loi du 5 avril 1884. Mais il ne peut s'agir là que d'une centralisation politique. Quant à une unification plus certaine de l'Administration de police, le projet de loi ne l'apporte pas ni ne se soucie de porter remède à cette diversité des services de police, tels que nous les avons étudiés au cours de la première partie, séparés en réalité les uns des autres par des cloisons étanches, ou tiraillés par des rivalités souvent préjudiciables à la bonne expédition des affaires. Police spéciale, police mobile, police municipale subsisteront comme par le passé, formant autant d'unités séparées que les instructions ministérielles communes n'ont pu jamais relier d'une façon ferme. Les commissaires municipaux demeureront, dans le

régime d'Etat comme dans le régime actuel, enfermés dans des juridictions territoriales infranchissables. Sans doute, dans les grands centres urbains, où la police sera moins mal assurée du fait seul du renforcement prévu et souhaitable des effectifs subalternes, le profit de l'organisation nouvelle pourra se faire sentir. Mais ce ne pourra être qu'au détriment de la sécurité des agglomérations moins importantes, pourvues d'une police insuffisante, et que le projet de loi laisse de côté sous le prétexte assez étrange qu'elles n'atteignent pas 40.000 habitants : comme si le degré d'intérêt public que présente la réforme ne pouvait dépasser un chiffre fixé d'avance, au-dessous duquel l'Etat ne consentirait pas à accorder le secours de sa protection effective. En effet, 37 villes seulement sont comprises dans le projet de réorganisation; mais il existe cependant des centres urbains de moindre importance où la police est aussi mal faite, tels que Montluçon, Angoulême, La Rochelle, Roanne, Saint-Nazaire, Belfort, etc., pour ne citer que les principaux [2], dont la population est comprise entre 27.000 et 39.000 habitants, et où les cadres de police sont dans un état d'indigence au moins aussi déplorable qu'à Angers, Caen ou Versailles.

En plus d'une réforme d'ensemble de la police nationale, que le projet n'apporte ni ne conçoit même pas,

(2) En fait, 26 villes de 27.000 à 39.000 habitants ne bénéficieront pas de l'organisation projetée. Et même, au-dessous de 27.000 habitants, il existe encore un certain nombre de villes, pour lesquelles l'étatisation de la police présenterait cependant un intérêt urgent.

ce sont bien là ses lacunes essentielles : la limitation de l'étendue de la réforme fragmentaire de la seule police municipale à un chiffre trop élevé d'habitants; d'autre part le maintien de juridictions territoriales étriquées, en dehors desquelles la qualité utile du fonctionnaire ou de l'agent disparaît.

Quelle est, au surplus, cette incapacité fonctionnelle qui frapperait le maire et le rendrait d'office incompétent pour assurer convenablement l'exécution des §§ 2 et 3 de l'article 97 de la loi municipale, alors que toute compétence lui serait reconnue lorsqu'il ne s'agirait plus que de veiller à l'application des autres paragraphes du même article 97 ? Les pouvoirs de police du maire constituent à nos yeux un tout indivisible. Placé déjà sous la surveillance de l'Administration supérieure pour tout ce qui concerne la police municipale proprement dite et la police rurale (art. 91), il est, en outre, soumis (art. 92) à l'autorité de cette Administration supérieure pour tout ce qui a trait à l'exécution des mesures de sûreté générale. Si, vraiment, depuis 1884, — et à en croire le projet de loi, — les maires se sont si mal acquittés de leurs devoirs de police en tout ce qui a trait à la sûreté générale, à qui peut en incomber la faute, sinon à celui-là même sous la tutelle de qui le maire a été placé par la loi pour cet objet spécial de sa charge municipale ? Le législateur de 1884 a prévu les défaillances du pouvoir municipal, et c'est pour cela qu'il a confié à l'agent du Gouvernement, le préfet, une mission hiérarchique de contrôle, afin que l'autorité gouvernementale ne fût

pas frappée de stérilité par la seule force d'inertie des municipalités. C'est précisément ce rôle qui a été négligé par le préfet, et presque perdu de vue, à mesure que les maires, et surtout les maires plus particulièrement influents des grandes villes, faisaient sentir leur indépendance administrative, sans cesse accrue par leur influence politique et électorale. Comment le préfet eût-il pu, à la vérité, agir autrement ? Il eût perpétuellement risqué le désaveu du ministre, assailli de réclamations par les maires, ou, en leur nom, par les parlementaires, dont l'intervention eût amené infailliblement l'échec de son autorité hiérarchique.

Le projet enlève encore aux maires la nomination des agents subalternes; mais il semble, d'autre part, indiquer clairement que ces mêmes maires conserveront le droit de réquisition de la police pour l'exercice des pouvoirs qui resteront dans leurs attributions (§§ 1, 4, 5, 6, 7 et 8 de l'article 97). Certes, la réquisition n'implique, ni, encore moins, ne confère l'autorité hiérarchique; en fait, cependant, elle comporte au profit de l'autorité requérante une mise à disposition qui confine à l'autorité hiérarchique et qui la prépare. Si cette réquisition ne peut être discutée, et que le magistrat de police doive être tenu d'y déférer, — comme cela est de règle en matière de réquisition, — il est à craindre que cette dualité d'autorités requérantes, préfet et maire, ne devienne la source de conflits fréquents dont pâtiront inévitablement l'une ou l'autre partie des attributions de la police municipale. Ou bien, alors, de la réquisition au contrôle hiérarchique il n'y aura

qu'un pas, et tout laisse croire que les municipalités auront vite fait de le franchir. Pourquoi les municipalités ne le franchiraient-elles d'ailleurs pas ? Ce sont elles, en réalité, qui continueront à payer les frais des services de police ainsi réorganisés, l'expression « concours financier de l'Etat » indiquant d'une façon assez claire que l'Etat entend seulement prendre sa simple part de charges d'une administration qu'il se propose cependant de diriger à lui seul. S'il plaît à l'Etat d'avoir une police centralisée soumise à son impulsion unique, que seul il en assume le fardeau. Et qu'après les maires continuent, comme par le passé, d'exercer le pouvoir réglementaire même pour la totalité des attributions de police de l'article 97 : s'ils sont défaillants, ou encore manquent d'opportunité et de mesure, la loi de 1884 elle-même permet de parer à ces insuffisances. Son article 99 n'est pas encore abrogé, qui stipule que le préfet garde tout son droit d'exercer dans les communes qui y seront intéressées, les pouvoirs de police relatifs au maintien de la sécurité et de la tranquillité publiques, sauf à ne se substituer au maire qu'après une mise en demeure restée sans effet, lorsqu'il s'agit de mesures n'intéressant qu'une seule commune. Au surplus, si la formalité de la mise en demeure présente des inconvénients en ce sens qu'elle peut retarder l'intervention préfectorale et compromettre de la sorte le maintien de l'ordre, il suffit de la supprimer, et le résultat cherché sera, sinon mieux, du moins plus rapidement atteint.

En fin de compte, le projet gouvernemental se pré-

sente comme une réédition du système de police du Second Empire, dont il renouvelle à la lettre les dispositions essentielles. Son article premier (visant l'article 104 de la loi du 5 avril 1884) répète l'article 50 de la loi du 5 mai 1855, qui chargeait le maire, agent nommé alors par le pouvoir central, des seules attributions de police qui ont trait à la police municipale, pour l'exercice de laquelle le décret du 26 septembre 1855, article 3, lui conférait une autorité hiérarchique sur le commissaire central. S'il doit en être de même dans l'actuelle réorganisation, c'est le principe de la réforme qui s'écroule. Or, le projet est muet sur ce point capital. Bien plus, lorsque l'Empire s'est amendé dans le sens libéral, son premier soin a été d'abroger cet article 50 de la loi du 5 mai 1855, et de rendre aux maires qu'il avait diminués en même temps que la plénitude de leurs pouvoirs de police, au moins ce droit bien réduit de présentation du personnel subalterne au préfet seul chargé de le nommer et de le commissionner (article 23 de la loi du 24 juillet 1867 sur les conseils municipaux, et article 2 du décret du 30 mai 1868). Il serait vraiment étrange qu'après quarante années d'une vie municipale dont il était cependant facile de prévoir les faiblesses, — en fait, le législateur de 1884 les avait prévues, — on songeât à faire aux municipalités issues du suffrage universel une situation plus subordonnée, et à ériger en doctrine à leur encontre une manière de suspicion légitime que, peut-être, beaucoup ne méritent pas.

Si, pourtant, en dépit de ses lacunes et de son insuf-

fisance, une semblable organisation de police devait être généralisée, notre régime politique se devrait à lui-même, à ses origines, et à la liberté, de ne pas laisser une arme aussi redoutable à la disposition des préfets, agents politiques trop tentés d'en disposer au seul profit des nécessités politiques. Une telle direction, aussi fortement gouvernementale, peut se comprendre dans les pays anglo-saxons, dans les démocraties d'origine américaine, où la politique sentimentale s'est depuis longtemps effacée devant la politique d'affaires. Il n'en est point de même chez nous : sans doute, ces querelles de principes, qui formaient le fonds de la mentalité des pays catholiques latins, et surtout du nôtre, ont perdu de leur acuité et de leur intérêt, sous l'action combinée du catholicisme international et de l'état général créé par la guerre européenne. Mais ces querelles, politiques ou religieuses, n'ont pas pour cela complètement disparu, et qui sait si, réapparaissant un jour prochain, elles ne paralyseront pas l'œuvre du relèvement national. Dans un tel état de choses, et en prévision de ces éventualités, la part d'initiative et d'autorité laissée aux maires en matière de police demeure comme un contre-poids nécessaire à la centralisation politique trop absolue. Il n'est pas possible qu'une réforme semblable puisse être utilement accomplie en dehors d'une transformation de nos mœurs, de notre mentalité politique, et aussi de notre système général d'administration.

Chapitre IV

D'un essai de réorganisation fondé sur la syndicalisation partielle des services publics.

Puisque la place de la Sûreté publique ne peut plus être au Ministère de l'Intérieur, qu'elle ne peut occuper avec profit un rang dans les cadres du Ministère de la Justice, que le transfert à la Présidence du Conseil, loin de supprimer le mal dont elle pâtit, ne réussirait au contraire qu'à l'aggraver, qu'il ne faut pas, enfin, songer à un rétablissement même déguisé d'un Ministère de la Police, dont M. de Persigny et M. de Broglie eux-mêmes ne voulaient plus, la réorganisation de l'Administration de police doit donc être entreprise d'après une conception différente de celle où elle a vécu jusqu'à ce jour, et dont nous avons essayé de démontrer qu'elle avait été la cause constitutive de son impuissance sans cesse développée.

La solution de ce difficile problème nous a paru pouvoir être dégagée des principes nouveaux qui ont acquis définitivement droit de cité dans le domaine du Droit public contemporain.

Le syndicalisme des fonctionnaires publics se présente sous un double aspect, selon qu'on l'envisage comme une arme de défense corporative et professionnelle, ou, au contraire, qu'on utilise ses données au profit d'une réorganisation administrative fondée sur la prééminence de la corporation et de la profession.

Ce n'est point ce premier aspect qui nous intéresse et que nous avons l'intention de discuter. Il soulèverait,

du reste, à lui seul, une infinité de problèmes sur lesquels l'accord, même doctrinal, est loin d'être établi : lutte des classes, internationalisme, droit de grève, liaison de l'action des fonctionnaires à l'action ouvrière, substitution des syndicats aux simples associations, légitimité de l'organisation syndicale pour les fonctionnaires de « gestion », à l'exclusion des fonctionnaires « d'autorité », comme l admet M. Berthélemy [1], possibilité d'association pour tout ce qui a trait à la défense des intérêts de « carrière » et non à la réglementation de la « fonction », comme le pense M. Hauriou [2], sont autant de questions toujours pendantes et de nature à donner lieu, pour longtemps encore, à des polémiques violentes ou à des réactions exagérées. Quoi qu'il en puisse être, débarrassé de sa logomachie révolutionnaire et de ce millénarisme parfois grossier qui se rencontre à l'origine des doctrines sociales ou religieuses nouvelles et qui est la conséquence inévitable du prosélytisme des premiers adhérents, le syndicalisme apparaît bien comme une puissance de fait indéniable, et représente une force, en raison même des attaques qu'il suscite ou des chocs en retour qu'il provoque; car il ne peut y avoir qu'une force contre quoi d'autres forces puissent ainsi réagir. Acceptons-le donc simplement, comme une de ces nombreuses circonstances où, comme le dit excellemment M. Haurion [3], les scrupules des

(1) Berthélemy, *Traité élémentaire de Droit Administratif*, 7e édition, pp. 47 et s.
note 1.

(2) Hauriou, *Précis de Droit Administratif*, 9e édition, p. 697,

(3) Hauriou, *op. cit.*, p. 699, note 1 § 1er, 2e alinéa, *in fine*.

juristes ne sauraient prévaloir contre les besoins de la vie, et avec la certitude que les mesures restrictives qui pourraient lui être opposées constitueront, ainsi que le croit M. Esmein (4), autant de « barrières de papier » à sa poussée et à son influence.

Mais le syndicalisme des fonctionnaires publics se présente sous un deuxième aspect et se propose un but autre et plus élevé que celui de la défense corporative. Les fonctions publiques organisées selon notre régime d'Etat reposent essentiellement sur la séparation des agents de décision, qui dirigent, et des agents d'exécution, qui obéissent, les seconds maintenus dans la subordination aux premiers par toutes les complications de la hiérarchie (5). C'est à cette division et à cette subordination hiérarchique que le syndicalisme des fonctionnaires publics s'est proposé de substituer un régime administratif nouveau où les agents d'exécution, pourvus de la compétence technique nécessaire à la marche de l'entreprise, recevraient en même temps les pouvoirs de décision en vue de la direction de la même entreprise. Dégagé de toutes les végétations parasitaires, qui sont d'ailleurs l'indice d'une vitalité organique considérable, et qui ont poussé sur sa tige première, c'est bien ainsi qu'apparaît, en définitive, le fondement de la doctrine syndicaliste dans son application aux grands services nationaux : la nation confiant à la corporation le soin de gérer en son nom et pour son profit les services publics.

(4) Esmein et J. Barthélémy, *Eléments de Droit Constitutionnel Français et comparé*, 6e édition, p. 707.

(5) Hauriou, *Précis de Droit Administratif*, p. 385.

Le système de réorganisation administrative fondé sur la syndicalisation peut donc être accepté, avec, toutefois, les réserves suivantes, qui s'imposeront aux syndicalistes intégraux eux-mêmes, lorsqu'ils seront revenus à une conscience plus claire des réalités sociales et politiques, des besoins que le syndicalisme se propose de satisfaire et des buts qu'il est en mesure, pratiquement, d'atteindre et de réaliser :

La syndicalisation des fonctions publiques n'aboutira pas à la suppression complète et radicale du régime administratif créé par l'Etat, mais à un accouplement avec le régime d'Etat, qu'elle complètera tantôt par sa mission de contrôle, tantôt par son association à la direction et à la responsabilité de la direction ;

Les modalités de cette association et de cette participation ne pourront être l'œuvre que de l'Etat lui-même, représentant de la nation et agissant sous le contrôle de l'organe auquel la nation a délégué l'exercice de sa souveraineté, c'est-à-dire le Parlement ;

Au sein des administrations ainsi syndicalisées, la subordination hiérarchique substituera, réformée, sans doute, et contrôlée, même dans l'hypothèse actuellement invraisemblable où, aux lieu et place du Parlement et de l'Etat défaillants, le syndicat serait revêtu de la souveraineté et aurait à assurer pour son propre compte la police organique interne de la profession ;

Dans toute administration publique syndicalisée, c'est-à-dire organisée corporativement, il sera nécessaire d'introduire, à côté de l'élément purement corporatif, des éléments de contrôle et de direction pris en dehors

de la corporation, de façon qu'une nouvelle déformation professionnelle intérieure ne puisse aboutir soit à l'appropriation pure et simple de la fonction par les organes et à la patrimonialisation des charges administratives, soit à l'excès de réglementation qui a conduit à leur ruine les corporations de l'Ancien Régime.

Ainsi réduit à ses principes essentiels et considéré dans ses seuls desseins réalisables, le syndicalisme des fonctionnaires publics peut servir de base à une réorganisation des services publics, que leur rôle administratif procède de la voie d'autorité, ce qui serait le cas de la Sûreté publique, ou de la simple voie de gestion, qui s'applique plus particulièrement aux administrations d'Etat à forme industrialisée et commercialisée.

De ces principes, et sous le bénéfice des réserves qui précèdent, peut être déduite une organisation de la Sûreté publique, sur les bases suivantes :

1° La Sûreté publique doit former un service public autonome, créé et organisé par la loi.

Peut-elle être constituée en établissement public ?

En rapprochant les éléments fondamentaux de la Sûreté publique, tels qu'ils résultent de nos constatations de fait et de nos critiques, des éléments constitutifs (6) de l'établissement public, on remarque que la Sûreté publique est un « service spécial », en ce sens qu'il est limité à une catégorie de besoins déterminés, qui se résument dans la police judiciaire, c'est-à-dire dans la recherche exclusive des infractions en vue de poursuites

(6) HAURIOU, *Principes de Droit public*, 2e édition, 1916, p. 739.

pénales. C'est encore, incontestablement, un « service public », qui participe des droits de la puissance publique, et qui est, d'autre part, pourvu par l'Etat des ressources et du personnel nécessaires à son fonctionnement. L'administration de la Sûreté publique n'exerce pas, enfin, de « police », dans son sens supérieur de réglementation, c'est un simple service d'exécution. Il semble donc que, de ce triple point de vue, la Sûreté publique présente les caractères de l'établissement public. L'obstacle à la constitution en établissement public d'Etat paraît résider dans l'impossibilité de doter la Sûreté publique de la personnalité : elle ne possède pas, en effet, de patrimoine propre, ni ne se propose d'en acquérir un, ce qui est précisément l'objet des établissements publics d'Etat, tels que la Caisse des dépôts et consignations, les Universités, les Chemins de fer de l'Etat, etc.

L'autonomie doit donc s'entendre du seul point de vue de son fonctionnement intérieur, c'est-à-dire qu'elle comportera la séparation absolue et fondamentale d'avec les autorités administratives, qui en ont jusqu'à ce jour disposé pour l'exécution des décisions par elles prises dans l'étendue de leurs attributions de police administrative générale, qu'elles assurent soit par la réglementation préalable, soit par l'emploi de la « force publique » et de la « force armée », en vue de la contrainte.

Elle doit également s'entendre du point de vue de la séparation d'avec les autorités judiciaires qui assurent la poursuite des sanctions répressives ou qui sont char-

gées de les prononcer : dans ce sens, la police judiciaire est auxiliaire de la justice répressive, mais non subordonnée à la justice répressive.

En définitive, l'autonomie de la Sûreté publique sera la résultante d'une séparation plus accentuée des fonctions; la conséquence de cette séparation sera une action propre, d'office, par les moyens dont elle disposera, sous la souveraineté de la loi.

2° L'administration suprême de la Sûreté publique sera confiée à une Direction générale autonome, — au minimum sous la forme des grandes directions générales du Ministère des Finances qui constituent les Régies financières (7).

La Direction générale sera essentiellement composée d'un Conseil d'administration qui aura mission d'assurer pour tout le pays la marche régulière et uniforme du service.

Ce Conseil d'administration sera composé, en principe, de fonctionnaires élus par l'ensemble des « fonctionnaires » de la Sûreté publique, selon des modes de scrutin à déterminer, et pour une durée d'au moins quatre années, de façon que les administrateurs ainsi élus ne soient pas contraints d'abandonner leurs fonctions au moment où la durée même de leur mandat leur a donné une compétence plus étendue, en garantissant leur propre indépendance.

(7) Sur leur constitution et leur fonctionnement, voir STOURM, *Le Budget*, 3e édition, pp. 85 et s. La constitution de la Sûreté Publique en direction autonome sur le modèle des Régies financières suppose, d'ailleurs, la question du « rattachement » résolue dans le sens de l'affirmative. Ce ne pourrait donc être qu'un pis-aller.

Un nombre à déterminer de membres du Conseil d'administration sera pris dans le Parlement, Sénat et Chambre des députés, par voie d'élection dans chaque Chambre législative et pour une durée d'au moins quatre années.

Le Conseil d'administration sera complété enfin par un nombre à déterminer d'administrateurs pris parmi les conseillers d'Etat et les conseillers à la Cour de Cassation, chacune de ces hautes juridictions procédant à cette désignation par voie d'élection et pour une durée de mandat égale à celle des autres administrateurs.

De toutes façons, le nombre des sénateurs, députés, conseillers d'Etat et conseillers à la Cour de Cassation élus respectivement aux fonctions de membres du Conseil d'administration, ne pourra être inférieur au nombre des fonctionnaires élus par leurs pairs aux mêmes fonctions.

En principe, le nombre des fonctionnaires élus devra être égal au nombre total des parlementaires et magistrats désigné comme il est indiqué précédemment.

Un directeur général de la Sûreté publique, agent d'exécution du Conseil d'administration, sera choisi au sein du Conseil. Il sera nommé par décret du Président de la République, rendu en Conseil des ministres, sur le rapport du président du Conseil et du ministre de la Justice, et sur présentation du Conseil d'administration.

Ce directeur général ne pourra être révoqué [8] que par

(8) A la Caisse des Dépôts et Consignations, le directeur général, nommé par le Ministre des Finances, ne peut être révoqué que sur une plainte formelle du « Conseil de Surveillance ». Il bénéficie donc d'une quasi-inamovibilité de fait.

décret motivé rendu dans des conditions identiques. Même en cas de révocation, il conservera ses fonctions d'administrateur jusqu'à l'expiration légale de son mandat électif.

Le Conseil d'administration gèrera le budget de la Sûreté publique, qui formera un chapitre spécial du budget général des dépenses de l'Etat, l'absence de recettes ne permettant pas d'établir son budget aux formes et conditions des « budgets spécialisés » ou des « budgets annexes ».

Tous les ans, à l'ouverture de la session de janvier, le Conseil d'administration déposera sur le bureau des deux Chambres le bilan des opérations de police effectuées par le service au cours de l'année écoulée, ainsi qu'un compte rendu justificatif de sa gestion financière.

Il y a lieu de remarquer que l'introduction des Conseils d'administration dans les administrations publiques régies par l'Etat ne constitue nullement une nouveauté (9), ni encore moins ne se présente comme un symptôme d'anarchie ou de désorganisation. Le principe de leur institution a été repris, sous une forme limitée, par le projet de statut des fonctionnaires déposé par le Gouvernement à la Chambre des députés à la séance du 1er juin 1920 (10). Aux termes de l'article 15

(9) Ils ont été introduits dans les Régies financières au début de la Restauration (1821-1822). Ils assurent la « décision » en ce qui concerne les affaires importantes et le personnel. Leur but est de limiter la puissance personnelle du directeur général (Cf. STOURM, *op. cit.*, p. 86.)

(10) *Journal Officiel* du 2 juin 1920, 2e séance du 1er juin, p. 1.757. Le projet a été inscrit sous le n° 966 et renvoyé à la Commission d'administration générale.

du projet, « les services publics comprennent, à côté de l'organe de direction, un conseil administratif ». Ce conseil administratif — qu'il ne faut d'ailleurs pas confondre avec un Conseil d'administration — est composé en partie de représentants élus par le personnel, et il est présidé par un membre désigné par le ministre. D'après l'article 16 du projet, ce conseil « peut être consulté » sur toutes les mesures d'ordre législatif ou réglementaire relatives à l'organisation et au fonctionnement du service...

Il apparaît, dans ces conditions, que, d'une part, la réunion de « l'organe de direction » et du « conseil administratif » constituera le « service public », le second élément étant ici à rôle purement consultatif, et que, d'autre part, la logique même du fonctionnement du conseil administratif aura pour conséquence ou bien qu'il se résignera à une subordination inutile, ou bien qu'il tendra à substituer une action de direction à l'action consultative inopérante. Le caractère exclusivement consultatif des conseils administratifs ainsi prévus ne peut, à notre avis, marquer qu'une période transitoire : leur consultation est aujourd'hui possible et facultative, demain leur consultation préalable sera obligatoire, puis enfin, leur autorité se substituera à la direction et se l'incorporera, et ce sera alors la syndicalisation intégrale des services publics, avec toutes ses conséquences. Cela ne veut pas dire, d'ailleurs, que les services publics seront pour cela plus mal organisés, ni même que les administrés et les agents n'en seront pas moins, ni, peut-être, plus satisfaits; cela signifie simple-

ment que les services publics fonctionneront selon un régime nouveau, différent du régime dans lequel l'Etat a jusqu'à ce jour maintenu les administrations publiques. Mais, de toute évidence, l'institution des conseils administratifs et leur incorporation au « service public », s'il est bien vrai que l'appétit vient en mangeant, sera comme le ver à l'intérieur du fruit.

3° Notre système de réorganisation de la Sûreté publique reposant, en outre, sur la séparation radicale de la police administrative et de la police judiciaire, il s'en suit qu'aucun des agents qui participent à l'exécution des mesures de police administrative ne peut faire partie de la nouvelle Sûreté publique, et que les fonctionnaires et agents de la Sûreté publique ainsi réorganisée ne pourront concourir au « maintien de l'ordre » que dans la limite où cet ordre sera troublé par des infractions relevant du droit commun et susceptibles de tomber sous le coup de la loi pénale.

Le maintien de l'ordre public, notamment la répression des troubles, par le moyen des charges de police, par exemple, ou par tout autre déploiement de la force publique, continuera d'être assuré par les préfets. Les fonctionnaires et agents de laSûreté publique ne seront pas associés à ces mesures, qui constituent la « coercition » proprement dite, élément de la police administrative. Le Gouvernement et, en l'espèce, les préfets, responsables de l'ordre, trouveront pour en assurer le maintien matériel, les moyens nécessaires dans les formations actuellement existantes d'agents de police, dont les plus méritants et les plus capables seront incorporés

à la « force armée », dans la gendarmerie, et surtout dans une « gendarmerie mobile » actuellement en projet, et encore, d'une façon plus générale, dans les troupes de l'armée de terre et de l'armée de mer, les unes et les autres soumises à la « réquisition », dans les conditions du décret du 20 mai 1903, articles 67, 72, 73, 74 et suivants, pour la gendarmerie, et de la loi du 3 août 1791 pour la troupe.

4° Il va de soi que les trois catégories de police existant dans le régime actuel : police municipale, police spéciale et police mobile, sont supprimées et remplacées par un service de police unique pour toute la France, à fins exclusivement judiciaires. Dans ces conditions, en effet, la police spéciale, transformée en police politique, n'a plus sa raison d'être, le Gouvernement ayant tout loisir de se procurer les renseignements politiques qui sont susceptibles de l'intéresser en dehors de la Sûreté publique et par les moyens qu'il jugera le mieux appropriés à ces besoins spéciaux. C'est là affaire de Gouvernement et non de police. Il en est de même pour les brigades de police mobile, car la réorganisation de la Sûreté publique sur les bases que nous avons établies, n'est que la généralisation et l'extension de leur principe fondamental. La police municipale perd aussi tout intérêt du fait de ses attributions d'ordre administratif général ou municipal, son activité devant être limitée à la police judiciaire exclusivement. Les services de police municipale réglementés par le maire dans les conditions de l'article 97 de la loi du 5 avril 1884 pourront demeurer

dans leur état actuel : les maires ont, en effet, toute qualité voulue pour s'entourer du personnel nécessaire à leur bonne exécution. Ici encore, ce sont affaires proprement municipales dans le fonctionnement desquelles l'ordre public n'est véritablement pas intéressé, au moins dans ses parties supérieures, et il n'est pas utile de surcharger la Sûreté publique de ce surcroît de besognes secondaires. A ce point de vue, le régime institué par la loi municipale constitue un cadre suffisant, pourvu que toutes les modalités de la loi soient rigoureusement observées.

Enfin, les services de police intéressant directement la sûreté nationale, le contre-espionnage, par exemple, pourront être attribués à la nouvelle Sûreté publique, encore qu'il nous paraisse préférable de les confier en totallité, comme par le passé, aux Ministères de la Guerre et de la Marine, certainement plus qualifiés pour les diriger.

CONCLUSION

L'étude de la formation historique de la police en France depuis 1789 et de son organisation actuelle aboutit à une constatation d'impuissance provenant de la dispersion des services, de la « municipalisation » de la police, de la confusion de la politice administrative et judiciaire, et, enfin, de l'intrusion de la politique dans la police, comme dans toutes les administrations publiques, au détriment de la répression pénale et, parfois, au mépris des libertés publiques et individuelles.

Notre système de réorganisation s'est proposé de remédier à cet état de choses et d'établir, en conséquence, les principes sur lesquels pourrait reposer une organisation de fait de la Sûreté publique :

Unification des services par la suppression de la police municipale, de la police spéciale et de la police mobile, dans un but uniforme de police répressive, c'est-à-dire de police judiciaire.

Séparation de la police administrative et de la police judiciaire, entraînant avec elle la séparation des agents et des moyens d'exécution, seuls, les agents de la police judiciaire étant incorporés à la Sûreté publique.

Constitution d'une administration suprême autonome, sur le fonctionnement de laquelle le contrôle du Gouvernement est réduit dans la plus large mesure possible, soumise au contrôle des Chambres législatives et en partie organisée sur le principe corporatif,

indépendante, par conséquent, de l'action politique et gouvernementale, exerçant des pouvoirs propres de décision quant aux modalités d'exécution de son action administrative et au statut de son personnel. Ainsi se trouve résolue l'embarrassante question des directeurs de la Sûreté générale, dont la succession parfois vertigineuse (1) n'a pas été sans inquiéter l'opinion publique, ni sans porter un rude coup à la continuité de l'œuvre de répression en général. De la sorte, encore, sera solutionnée la crise des administrations publiques par la participation réglementée des fonctionnaires à la direction : ce sera, d'ailleurs, bien moins une augmentation de leurs droits qu'une aggravation de leurs devoirs, et c'est précisément ce surcroît de responsabilités nouvelles qui constitue la part de réalisation souhaitable du syndicalisme des fonctionnaires publics.

Notre thèse étant limitée à un exposé théorique du problème de la réorganisation de la Sûreté publique, il n'y a pas lieu d'exposer ici les conditions dans lesquelles pourrait être pratiquement réalisée cette organisation, ni comment seraient constitués et répartis les services de Sûreté publique sur l'ensemble du territoire. Ce n'est là, du reste, qu'un aspect secondaire de la réorganisation, qui suppose résolues les grandes questions de principe que nous avons examinées au cours de nos exposés antérieurs. Agir différemment équivaudrait à construire une maison en commençant par la toiture, sans plus se soucier autrement des fon-

(1) Henri CHARDON, *Etudes sur l'organisation de la République*, *Revue Bleue*, n° 2, 20 janvier 1917, page 35, 1re col.

dements indispensables à sa solidité. Les principes que nous avons formulés constituent bien ces bases nécessaires, en dehors desquelles on ne pourrait procéder qu'à des réorganisations partielles et sans lendemain, parce qu'effectuées dans ce cadre d'errements qui est bien comme la tare congénitale de la police française.

Dans un précédent chapitre, nous avons indiqué que l'institution des brigades régionales de police mobile tendait à se développer parce qu'elle contenait en germe toute réorganisation de la Sûreté publique. C'est donc sur la base de ces grands services, à caractère nettement régional, que peuvent être répartis les services de la nouvelle Sûreté publique. Si l'on prend soin de les doter des moyens modernes de police, d'un personnel à recrutement supérieur, protégé par ce maximum de garanties statutaires légales qui constitue l'état d'une fonction publique, on aura, de la sorte, réalisé des formations de police puissantes et respectées, de nature à garantir ces deux bienfaits inséparables et également indispensables à la prospérité d'une nation : l'ordre et la liberté.

Vu :
Rennes, le 17 novembre 1920,
Le Président de la Thèse,
J. THÉLOHAN.

Vu :
Rennes, le 18 novembre 1920,
Le Doyen de la Faculté,
Ch. TURGEON.

Vu :
Rennes, le 20 novembre 1920,
Le Recteur,
L. GERARD-VARET.

TABLE DES MATIÈRES

Pages

BIBLIOGRAPHIE 7

AVANT-PROPOS 9

PREMIÈRE PARTIE

Développement historique de l'Administration de Police de 1789 à nos jours

CHAP. I. — La première période révolutionnaire. 13

CHAP. II. — La Convention et le Comité de Salut Public 17

CHAP. III. — Le Directoire, le Consulat et l'Empire. 20

CHAP. IV. — La Restauration et le Gouvernement de Juillet 25

CHAP. V. — La République de 1848. La Présidence de Louis-Napoléon 29

CHAP. VI. — Le Second Empire 37

CHAP. VII. — La Troisième République 47

§ I. Du 4 septembre 1870 à la loi du 5 avril 1884 47

§ II. Le régime de la Loi municipale du 5 avril 1884. La Police rurale 70

§ III. L'évolution de la Police spéciale 76

§ IV. La Police judiciaire 88

§ V. Les formations de Police issues de la guerre de 1914-1918 101

I. — Les gardes-civils 101

II. — La militarisation de la Préfecture de police 104

III. — Les Services de Police aux Armées 105

IV. — Le Commissariat général de la Sûreté nationale 110

V. — Le Service de la Répression de la spécu-

V. — Le Service de la Répression de la spéculation 111

§ VI. La Direction de la Sûreté générale.... 117

Deuxième Partie

Le Problème de la Réorganisation de l'Administration de Police

Chap. I. — Des vices généraux de l'institution... 123

Chap. II. — Le problème des « rattachements » de la Sûreté publique..... 129

§ I. Le rattachement au Ministère de la Justice 129

§ II. Le rattachement à la Présidence du Conseil administrativement organisée. 134

Chap. III. — Les projets gouvernementaux de réorganisation 138

Chap. IV. — D'un essai de réorganisation fondé sur la syndicalisation partielle des Services publics 148

Conclusion 161